



ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO

Cel MB ALEXANDRE **MAGNO** FERNANDES RIBEIRO

**A TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADES LOGÍSTICAS
EM OPERAÇÕES: UTOPIA OU REALIDADE?**



Rio de Janeiro
2018



Cel MB ALEXANDRE **MAGNO** FERNANDES RIBEIRO

A TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADES LOGÍSTICAS EM OPERAÇÕES: UTOPIA OU REALIDADE?

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Escola de Comando e
Estado-Maior do Exército, como requisito
parcial para a obtenção do título de
Especialista em Política, Estratégia e
Alta Administração Militar.

Orientador: Cel Art R1 Wanderley Monteagudo Rasga Junior

Rio de Janeiro
2018

Cel MB ALEXANDRE **MAGNO** FERNANDES RIBEIRO

A TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADES LOGÍSTICAS EM OPERAÇÕES: UTOPIA OU REALIDADE?

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Escola de Comando e
Estado-Maior do Exército, como requisito
parcial para a obtenção do título de
Especialista em Política, Estratégia e
Alta Administração Militar.

Aprovada em xx de outubro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Wanderley Monteagudo Rasga Junior – Cel Art R1 – Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Raphael Moreira do Nascimento – Cel MB R1 – Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Elander Mendes da Rosa - Cel MB R1 - Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

À minha amada esposa Adriana, pelo amor, compreensão e apoio incondicional para que eu possa cumprir a minha missão.

Aos meus filhos Alexandre Junior, Rebeca, Amanda e Felipe, pela paciência e carinho.

AGRADECIMENTOS

A Deus, princípio e fim de todas as coisas, justo juiz, socorro e fortaleza em meio à tempestade.

Ao Cel Wanderley, pela orientação competente, fidalguia e camaradagem durante a elaboração do presente trabalho.

RESUMO

Não há dúvidas de que novas tecnologias estão gerando fortes impactos na forma com que as forças militares são organizadas e empregadas, trazendo, como consequência, a necessidade de profundas transformações na Arte da Guerra e na Logística Militar. O presente trabalho apresenta um estudo das condicionantes que possibilitam o emprego de empresas civis terceirizadas em apoio às operações militares, de forma a aumentar a flexibilidade e a elasticidade do Sistema Operacional Logístico. Restringe a abordagem às atividades logísticas em combate convencional em Área Operacional Continental, exceto a Amazônia. Analisa as características do combate moderno, bem como a doutrina e a estrutura logística em vigor, para concluir sobre a necessidade de uma mudança do paradigma e do desenvolvimento da “logística de precisão”, baseada na integração entre os meios militares e as empresas civis. Realiza um levantamento das principais condicionantes para que o apoio dessas empresas possa ocorrer de forma eficiente e eficaz. Destaca a necessidade de integração de processos e sistemas de informações, o desenvolvimento de interfaces entre a empresa contratada e a estrutura logística militar, o desenvolvimento de fornecedores e o estabelecimento de parcerias e pré-contratos, desde os tempos de paz. Identifica de que forma a doutrina militar da Argentina, da Espanha (OTAN) e dos Estados Unidos da América preveem o emprego da terceirização em apoio às operações militares. Por fim, propõe o desenvolvimento e a validação de uma nova Doutrina de apoio logístico, que inclua e priorize a contratação, desde os tempos de paz, de empresas civis, para apoiar as operações, exercícios e adestramentos, de forma a preservar os sempre escassos meios logísticos militares para realizarem as tarefas fundamentais, que não podem ou não devem ser terceirizadas.

Palavras-chave: Logística, Doutrina, Terceirização, Elasticidade, Flexibilidade.

RESEÑA

No hay duda de que las nuevas tecnologías están generando un fuerte impacto en la forma que las fuerzas militares son organizadas y empleadas, generando, como consecuencia, la necesidad de profundas transformaciones en el Arte de la Guerra y en la Logística Militar. Este trabajo presenta un estudio de las condiciones para el empleo de empresas civiles en apoyo a las operaciones militares, con el fin de aumentar la flexibilidad y elasticidad de la Logística. Restringe el enfoque a las actividades logísticas en el combate convencional en la Zona Continental de Operaciones, excepto en la región de la Amazonía. Analiza las características del combate moderno, así mismo la doctrina y la estructura logística actual, concluyendo a respecto de la necesidad de cambiar los paradigmas y desarrollar la “logística de precisión”, basada en la integración de los medios militares y las empresas civiles. Identifica las principales condiciones para que el apoyo de dichas empresas pueda suceder de manera eficiente y eficaz. Destaca aún la necesidad de integrar los procesos y sistemas de información, el desarrollo de interfaces entre el contratista y logística militar, proveedores y el desarrollo de asociaciones y pre-contratos, desde los tiempos de paz. Identifica de qué manera la doctrina militar de Argentina, España (OTAN) y Estados Unidos predicen a respecto del empleo de la tercerización en apoyo a las operaciones militares. Por último, propone el desarrollo y validación de una nueva doctrina de apoyo logístico, que incluya y priorice la contratación, desde los tiempos de paz, de las empresas civiles para apoyar las operaciones, ejercicios y adiestramientos, de manera a preservar los siempre escasos medios logísticos militares para realizar las tareas fundamentales, que no puedan o no deban ser externalizadas.

Palabras clave: Logística, Doctrina, Externalización, Elasticidad, Flexibilidad.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Velocidade do ciclo de C ² norte-americano (“ciclo OODA”).....	22
TABELA 2 - Evolução da doutrina logística no Exército Brasileiro.....	37
TABELA 3 - Riscos e desafios da gestão da terceirização do apoio logístico..	63

LISTA DE ABREVIATURAS

ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
AO	Área de Operações
AOC	Área Operacional do Continente
Ap Log	Apoio Logístico
Bda	Brigada
BID	Base Industrial de Defesa
B Log	Batalhão Logístico
C Log	Comando Logístico
CCLM/MD	Centro de Coordenação de Logística e Mobilização do Ministério da Defesa
Ciclo “OODA”	Ciclo de decisão: “Observar, Orientar, Decidir e Agir”
CLAO	Comando Logístico da Área de Operações
CLTO	Comando Logístico do Teatro de Operações
CMID	Comissão Mista da Indústria de Defesa
CO	Contracting Officer (Oficial Contratante)
COLOG	Comando Logístico
C Op	Comando Operacional
COR	Contracting Officer Representative (Representante do Oficial Contratante)
COTER	Comando de Operações Terrestre
DE	Divisão de Exército
DICA	Direito Internacional dos Conflitos Armados
EB	Exército Brasileiro
ECEME	Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
EME	Estado-Maior do Exército
END	Estratégia Nacional de Defesa
EsAO	Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais
ET	Exército Espanhol (“Ejército de Tierra de España”)
EUA	Estados Unidos da América
Ex Cmp	Exército de Campanha
FA	Forças Armadas
F Cmb Log	Função de Combate Logística

FEB	Força Expedicionária Brasileira
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
F Log Sup	Função Logística Suprimento
F Op	Força Operativa
FS	Força Singular
F Ter	Força Terrestre
FTTO/FTC	Força Terrestre Componente/Força Terrestre Componente
G Cmdo	Grande Comando
Gpt Log	Grupamento Logístico
GU	Grande Unidade
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
LOGCAP	Army's Logistics Civil Augmentation Program (Programa de Expansão da Logística Civil do Exército dos Estados Unidos da América)
Log Mil	Logística Militar
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MD	Ministério da Defesa
MEM	Material de Emprego Militar
NPC/MD	Núcleo de Promoção Comercial do Ministério da Defesa
OBE	Organização Básica do Exército
OCS	Apoio Operacional Contratado ("Operational Contract Support")
OINA	Oficial Instrutor de Nação Amiga
OM	Organização Militar
OM Log	Organização Militar Logística
OND	Objetivo Nacional de Defesa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEECFA	Plano Estratégico de Emprego Combinado das Forças Armadas
PND	Política Nacional de Defesa
QG	Quartel General
RM	Região Militar
SEPROD	Secretaria de Produtos de Defesa do Ministério da Defesa
SICAMOB	Sistema de Cadastro de Mobilização
SILog	Sistema Integrado de Logística
SIMATEX	Sistema de Material do Exército
SINAMOB	Sistema Nacional de Mobilização

SIPLEX	Sistemática de Planejamento do Exército
SisMiCat	Sistema Militar de Catalogação
SISMOMIL	Sistema de Mobilização Militar
SU	Subunidade
TPLSS	Serviços de Apoio Logístico Fornecidos por Terceiros (“Third Party Logistics Support Services”)
TO	Teatro de Operações
ZA	Zona de Administração
ZC	Zona de Combate
ZI	Zona de Interior

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	15
1.2	OBJETIVOS	15
1.2.1	Objetivo Geral	15
1.2.2	Objetivos Específicos	15
1.3	VARIÁVEIS	16
1.4	JUSTIFICATIVA	16
2	REFERENCIAL METODOLÓGICO	18
2.1	DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	18
2.2	CONCEPÇÃO METODOLÓGICA	18
2.3	LIMITAÇÕES DO MÉTODO	19
3	REFLEXOS DA EVOLUÇÃO DO COMBATE MODERNO PARA A FUNÇÃO DE COMBATE LOGÍSTICA	20
3.1	A INFLUÊNCIA DA TECNOLOGIA NA GUERRA MODERNA	20
3.2	A IMPORTÂNCIA DA LOGÍSTICA NA GUERRA MODERNA	22
3.3	CONCLUSÃO PARCIAL	24
4	PRINCIPAIS CONDICIONANTES DA DOCTRINA BRASILEIRA DE DEFESA QUE AFETAM A LOGÍSTICA E A MOBILIZAÇÃO	26
4.1	A POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA	26
4.2	A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA	28
4.3	O LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL	30
4.4	A BASE INDUSTRIAL DE DEFESA	32
4.5	CONCLUSÃO PARCIAL	34
5	A ATUAL DOCTRINA DE EMPREGO DA FUNÇÃO DE COMBATE LOGÍSTICA	36
5.1	CONCEITOS BÁSICOS	37
5.2	A CONCEPÇÃO ATUAL DO SISTEMA OPERACIONAL LOGÍSTICO DO EXÉRCITO BRASILEIRO	39

5.3	MOBILIZAÇÃO	44
5.4	CONCLUSÃO PARCIAL	46
6	O EMPREGO DE EMPRESAS CIVIS PARA APOIAR AS OPERAÇÕES EM EXÉRCITOS DE OUTROS PAÍSES	48
6.1	TERCEIRIZAÇÃO	48
6.2	O EMPREGO DE FORNECEDORES LOGÍSTICOS CIVIS NO EXÉRCITO DA ARGENTINA	52
6.3	O EMPREGO DE FORNECEDORES LOGÍSTICOS CIVIS NA OTAN E NO EXÉRCITO DA ESPANHA	54
6.4	O EMPREGO DE FORNECEDORES LOGÍSTICOS CIVIS NO EXÉRCITO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	59
6.5	CONCLUSÃO PARCIAL	65
7	CONCLUSÃO	68
8	REFERÊNCIAS	71

1 INTRODUÇÃO

As transformações cada vez mais aceleradas que ocorrem no mundo moderno têm alterado profundamente a guerra moderna, gerando novas técnicas, táticas e procedimentos em todos os campos de atuação militar. Em outras palavras, isto significa dizer que as mesmas forças psicossociais, políticas, econômicas, científicas e tecnológicas que estão transformando a sociedade e a economia também estão trazendo profundas evoluções na arte da guerra. Torna-se cada vez mais necessário transformar a estrutura e a doutrina de emprego dos exércitos, pois, nas palavras de Toffler (1993, p. 23) “(...) muito do que agora publicamente se diz ou escreve sobre a guerra e paz está obsoleto. Foi concebido nas categorias de Guerra Fria e, ainda pior, congelado na mente da era das chaminés”.

A Logística tem a missão de prever, prover e manter as forças em combate e deve ter como premissa básica a sua factibilidade, fundamentada na existência de meios reais ou passíveis de mobilização dentro das condições de tempo e espaço delimitadas pelo planejamento operacional (MD 42-M-2, 2016). Devido a essa nova dinâmica dos conflitos, “já não é mais aceitável conceber um apoio logístico baseado em uma lenta transição da estrutura existente em tempo de paz para a estrutura de guerra” (RIBEIRO, 2010, p. 54-55).

Surge daí um desafio fundamental: se as forças militares estão passando por profundas modificações na forma como são organizadas, treinadas e empregadas, uma revolução na Logística Militar é tão ou mais urgente que uma revolução no combate, pois, se não fizer face às novas demandas que surgem e que surgirão, haverá, sem dúvida, um colapso do poder militar. Por esse motivo, é imprescindível que a Logística também sofra profundas transformações, a fim de adaptar-se às mudanças dos conflitos modernos. Caso contrário, comprometerá de forma decisiva o sucesso das operações.

A terceirização é uma realidade no mundo moderno, não apenas entre as empresas civis, mas inclusive em muitas Forças Armadas importantes e poderosas, que estão constantemente envolvidas em situações de crise ou conflito.

No Brasil, verifica-se que já existe uma ampla e diversificada base industrial e de serviços em nosso País, que pode atender às necessidades logísticas das operações. Entretanto, o emprego de empresas civis terceirizadas para o apoio logístico às forças militares em operações deve considerar uma série de fatores operacionais, doutrinários, legais, técnicos e financeiros, entre outros, a fim de

tornar-se uma ferramenta que multiplique o poder de combate da tropa, aumentando a flexibilidade e a elasticidade da Logística Militar.

Dessa forma, o presente trabalho teve por finalidade estudar as mudanças doutrinárias necessárias à Função de Combate Logística, de forma a possibilitar o emprego de empresas civis, ou seja, terceirizar serviços logísticos em apoio às operações militares. Procurou demonstrar a urgente necessidade da integração desses prestadores de serviço na doutrina e nos planejamentos logísticos, desde os tempos de paz, a fim de proporcionar a necessária flexibilidade e elasticidade à Logística Militar quando da necessidade de empregado em situação de crise, conflito ou guerra.

Tendo em vista a grande abrangência do tema, compreendeu-se que o objetivo deste trabalho não seria obter respostas para todos os problemas doutrinários, mas apresentar uma série de fatos, argumentos e ideias que ampliem a capacidade de análise e discussão desse assunto, de modo a possibilitar uma melhor tomada de decisão por parte dos escalões responsáveis pela doutrina e pela execução da Logística, particularmente nos níveis estratégico e operacional.

O desenvolvimento deste trabalho iniciou-se pela caracterização da evolução dos conflitos modernos, decorrentes das transformações tecnológicas, econômicas, políticas, psicossociais e científicas pelas quais passa a sociedade moderna, tanto no Brasil quanto no mundo. Buscou-se com isso identificar os reflexos dessa evolução para a Arte da Guerra e para a Função de Combate Logística.

Em seguida, foram analisados os principais conceitos da Doutrina Brasileira de Defesa, particularmente no que se refere à Política de Defesa Nacional (PDN), à Estratégia Nacional de Defesa (END) e ao Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN). Foram também apresentados os reflexos desses conceitos para a Logística e para a Mobilização, destacando os imperativos da elasticidade, da flexibilidade e da rapidez de resposta a uma eventual situação de crise ou conflito armado.

No prosseguimento, foi analisada a doutrina atual da Função de Combate Logística do Exército Brasileiro. Procurou-se apresentar os conceitos básicos, bem como um diagnóstico da doutrina em vigor, particularmente no que se refere à previsão e à possibilidade do emprego de empresas civis contratadas (terceirização) em complemento à Logística Militar.

O último capítulo do desenvolvimento procurou apresentar o conceito e as características da terceirização, bem como a doutrina e as características do

emprego de empresas civis em apoio às operações nos exércitos de três países: Argentina, Espanha e Estados Unidos da América. O primeiro país foi selecionado por ser sul-americano e possuir importantes semelhanças com a doutrina de defesa brasileira. O segundo país foi selecionado por pertencer à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e estar inserido em um contexto de Segurança e Defesa multinacional. O último país foi selecionado por ser a maior força militar do mundo e ser considerado uma referência, onde nosso Exército busca novos conceitos e doutrinas.

Dessa forma, os capítulos do desenvolvimento serviram de base para a conclusão, onde foram elaboradas propostas viáveis de estudos e alterações na doutrina de emprego da Função de Combate Logística, a fim de possibilitar, desde já, o emprego de empresas civis em apoio às operações militares.

Por fim, o presente trabalho buscou não só agregar conhecimentos advindos de um estudo original, mas, acima de tudo, contribuir com o esforço de transformação da Logística no Exército Brasileiro, a fim de adequá-la à realidade dos conflitos modernos.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Este trabalho buscou encontrar soluções para o seguinte problema de pesquisa: **que transformações são necessárias na doutrina de emprego da Logística Militar Terrestre brasileira, de forma a possibilitar a contratação e o emprego de empresas civis terceirizadas na função de combate Logística em operações?**

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral desse estudo foi identificar e analisar as transformações necessárias na doutrina de emprego da função de combate Logística, a fim de que as Forças Armadas, em especial, o Exército Brasileiro, possam contratar e empregar de empresas terceirizadas para realizar atividades de apoio logístico, não apenas em tempos de paz, mas também durante as operações militares.

1.2.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos deste trabalho foram os seguintes:

- Analisar quais são os reflexos da evolução do combate moderno para a Função de Combate Logística.

- Identificar quais são as principais condicionantes da Política e da Doutrina Brasileira de Defesa que afetam a Base Industrial de Defesa, a Mobilização e a terceirização de meios logísticos para as operações.

- Caracterizar a atual doutrina de emprego da Função de Combate Logística.

- Identificar o que é a terceirização e como os exércitos de outros países empregam empresas civis como fornecedores logísticos em apoio às operações militares.

- Analisar quais transformações deverão ser realizadas na doutrina Logística, concluindo sobre a possibilidade da contratação, da integração e do emprego de empresas civis em apoio à Logística Militar em operações.

1.3 VARIÁVEIS

Foi considerada variável independente as transformações na doutrina de emprego da função de combate Logística causadas pela evolução do combate moderno.

Foram consideradas variáveis dependentes:

- As principais condicionantes atuais da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) para a Função de Combate Logística.

- A atual doutrina de emprego da Função de Combate Logística;

- A possibilidade e a profundidade de terceirização para complementar a Logística Militar em operações.

1.4 JUSTIFICATIVA

A doutrina logística brasileira em vigor identifica a obrigatoriedade da Mobilização de pessoal e de meios civis (bens, equipamentos e serviços) para complementar a Logística Militar, a fim de apoiar as operações. Esse entendimento fundamental serve de “ponto de partida” para os planejamentos logísticos atuais. Para isso, é necessário que a Mobilização seja planejada e preparada desde os tempos de paz, tendo como base os planejamentos logísticos previstos nos planos estratégicos e operacionais.

Por outro lado, ainda não foram identificadas quais são as condicionantes doutrinárias, legais, operacionais e tecnológicas, entre outras, a fim de tornar possível esta complementaridade entre a Logística Militar e a Mobilização. Não é realista supor que os meios mobilizados poderão ser prontamente utilizados pelas tropas em operações sem que existam doutrinas, processos, interfaces e procedimentos estabelecidos e, principalmente, treinados desde os tempos de paz.

O planejamento logístico deve ter como premissa básica a sua factibilidade, fundamentada na existência de “meios reais ou passíveis de mobilização dentro das condições de tempo e espaço delimitadas por aquele planejamento” (BRASIL, 2015b, p. 17). Por esse motivo, torna-se evidente que a doutrina de emprego da função de combate Logística deve basear-se nos meios existentes ou passíveis de Mobilização, dentro do arcabouço jurídico nacional, e, particularmente, nas novas concepções Logísticas adotadas nacional e internacionalmente, de forma a atender às necessidades operacionais no tempo, na quantidade e na qualidade desejada. Não é conveniente que a doutrina baseie-se em premissas equivocadas ou mesmo em equipamentos e instalações inexistentes e nem possíveis de Mobilização no curto espaço de tempo requerido pela nova concepção de emprego das forças militares.

A importância deste trabalho fundamenta-se na busca de novas concepções doutrinárias para adequar a doutrina logística atual à realidade dos conflitos modernos, verificando a possibilidade ou não da terceirizar atividades de Suprimento em operações, buscando, com isso, aumentar a flexibilidade e a elasticidade da Logística Militar, de forma a adequá-la à realidade dos conflitos modernos e conferindo à Força Militar empregada a indispensável sustentabilidade.

2 METODOLOGIA

Este trabalho constituiu-se em um estudo do tipo qualitativo. A técnica de pesquisa empregada foi a pesquisa bibliográfica, englobando o levantamento, a seleção, a leitura analítica e a análise crítica da bibliografia, a tabulação das informações obtidas e consolidação das questões de estudo, finalizando com a elaboração do texto dissertativo.

2.1 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

A presente investigação limitou-se ao estudo da possibilidade de terceirização das atividades logísticas em um Teatro de Operações (TO) em operações convencionais na Área Operacional Continental (AOC), exceto a área da Amazônia.

2.2 CONCEPÇÃO METODOLÓGICA

Este trabalho constituiu-se em um estudo de natureza aplicada e objetivo geral explicativo, utilizando-se o método dedutivo e a abordagem qualitativa.

Foi desenvolvido a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, compreendendo as seguintes técnicas:

- levantamento e seleção da bibliografia e de documentos pertinentes ao tema;
- leitura analítica da bibliografia e dos documentos selecionados;
- análise crítica, tabulação das informações obtidas e consolidação das questões de estudo; e
- montagem de arquivos, ocasião em que foram elaboradas as fichas bibliográficas de citações, resumos e análises.

Foram buscadas informações e subsídios a respeito da doutrina logística com Oficiais Instrutores das Nações Amigas (OINA) da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), a fim de verificar como ocorre a terceirização de serviços logísticos nesses países.

Foram também pesquisados trabalhos elaborados pela ECEME e por alunos concludentes da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) e da ECEME, em suas monografias e teses de final de curso, abordando assuntos referentes à função de combate Logística, à Mobilização e à Terceirização.

2.3 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

O estudo abrangeu apenas os aspectos gerais do apoio logístico em operações, sem detalhar cada uma das funções logísticas: Suprimento, Transporte, Manutenção, Saúde, Recursos Humanos, Engenharia e Salvamento. Tal limitação deveu-se à amplitude e complexidade de todos os aspectos de todas as funções e atividades logísticas, o que, certamente, exigiriam muito mais tempo de pesquisa.

No tocante à Terceirização de serviços logísticos, o trabalho foi restrito aos aspectos doutrinários que devem sofrer as necessárias transformações a fim de permitir a contratação e o emprego de empresas civis em apoio às operações militares.

Dessa forma, essa pesquisa não abordou os aspectos legais referentes aos métodos de contratação de fornecedores ou a elaboração de convênios, conforme previsto na Lei Nr 8.666/93 (Lei das Licitações), nem mesmo os referentes ao Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) e aos tratados dos quais o Brasil é signatário.

Também não foram abordados os aspectos tecnológicos e operacionais da terceirização de serviços logísticos, pois estes devem ser analisados particularmente para cada caso concreto.

3 REFLEXOS DA EVOLUÇÃO DO COMBATE MODERNO PARA A FUNÇÃO DE COMBATE LOGÍSTICA

O presente capítulo pretende apresentar as principais evoluções tecnológicas que têm transformado a forma de combater dos exércitos modernos, destacando os reflexos dessas transformações para a função de combate Logística.

3.1 A INFLUÊNCIA DA TECNOLOGIA NA GUERRA MODERNA

As novas tecnologias moldam e condicionam a arte da guerra, interferindo nas técnicas de combate de forma cada vez mais intensa e dominante. Dentre essas mudanças, destacam-se: o aumento da precisão, da letalidade e do alcance dos sensores e atuadores no campo de batalha, a busca por uma solução rápida e com poucas baixas para o conflito e, principalmente, a conquista e a manutenção da iniciativa, da flexibilidade e da rapidez das ações (AMARANTE, 2003).

O escritor Samuel Huntington corrobora essa ideia de transformação dos conflitos, afirmando que até mesmo a aplicação dos princípios de guerra está mudando constantemente, com as inovações na tecnologia e na organização da sociedade. Para esse autor, “as organizações militares devem ter a mentalidade aberta e progressista em relação a novas armas e táticas. Se, por um lado, os princípios da Estratégia são constantes, pois refletem a natureza humana e a geografia física, a Tática e a Logística são elementos variáveis” (HUNTINGTON, 1996, p. 89).

É certo que os combates futuros não serão conduzidos da mesma forma como foram nos conflitos anteriores. Toffler (1995) afirma que as organizações concebidas para obterem sucesso nos combates do século XX carecem de reavaliações, a fim de verificar se continuam adequadas para as operações futuras, ou mesmo para superar crises que poderão emergir em um mundo cada vez mais complexo e multifacetado. Segundo esse autor, as mudanças no cenário mundial são tão aceleradas que as revisões doutrinárias, que costumavam acontecer a cada quarenta ou cinquenta anos, agora são necessárias “de ano em ano ou de dois em dois anos” (TOFFLER, 1995, p. 72-73).

Observa-se que, já em 1976, a doutrina do exército norte-americano estabelecia que é fundamental aprofundar o campo de batalha e atacar não apenas o primeiro escalão da força oponente, mas usar “armas de alta tecnologia e de maior

alcance, a fim de atingir também os escalões seguintes de tropas de apoio” (idem, p. 67).

O Manual de Campanha EB 70-MC-10.223 (Operações) corrobora essas afirmações, ao destacar que as mudanças da sociedade e o avanço tecnológico dos meios têm causado alterações consideráveis nos conflitos armados. Além disso, essas mesmas mudanças na sociedade e as novas configurações geopolíticas obrigam a Força Terrestre a planejar a defesa da Pátria em horizontes “mais incertos e complexos” (BRASIL, 2017a, p. 2-1).

Dessa forma, as principais características dessa nova forma de combater podem ser resumidas nos seguintes aspectos:

1) Mais do que a quantidade de meios envolvidos, o conflito moderno é uma guerra da força mental, com a integração sistêmica de computadores, bancos de dados, satélites, softwares, redes de dados e a intensa utilização de meios de busca, processamento e difusão de informações (AMARANTE, 2003).

2) Tal como na economia, também na guerra, o conhecimento reduz a necessidade de outros insumos. Por esse motivo, tem ocorrido uma profunda mudança no conceito de “massa”, pois o conhecimento e a tecnologia multiplicam o poder relativo de combate sem que, necessariamente, ocorra o aumento da quantidade de meios empregados (idem).

3) Os efetivos e a densidade das forças em confronto continuarão sendo reduzidos. Os campos de batalha serão cada vez mais abertos, isto é, com maiores frentes e profundidades, apresentando grandes áreas desprotegidas (idem).

4) A capilaridade e o alcance dos meios de comunicação e o amplo acesso às informações geraram o chamado “efeito CNN”: a opinião pública espera vitória rápida e com poucas baixas. Do contrário, pode retirar o apoio à guerra. Abriu-se um novo campo de batalha nos meios de comunicação, com o emprego de táticas de informação e desinformação, operações psicológicas, propaganda subliminar, entre outras formas de estabelecer a “narrativa do conflito” (TOFFLER, 1995, p. 25).

5) O fator de decisão tempo cresce cada vez mais de importância. Toffler afirma que, na condução da guerra, “é necessário passar de uma orientação baseada em espaço para uma orientação baseada no tempo” (idem).

6) As tecnologias de uso dual são fundamentais para o Poder Nacional, pois, além de empregadas pelas Forças Armadas, são um fator de multiplicação da

capacidade tecnológica geral e do desenvolvimento nacional e, dessa forma, deve ser estimulado pela Política de Defesa dos diversos países.

7) Existe uma cada vez maior aceleração do ciclo de tomada de decisão, também conhecido como ciclo OODA (Observar, Orientar, Decidir e Agir) ou ciclo de Boyd, conforme se pode observar na tabela abaixo.

TABELA 1 - Velocidade do ciclo de C² norte-americano ("ciclo OODA")

Conflito	Guerra Civil Americana (1863)	2ª Guerra Mundial (1944)	Guerra do Golfo (1991)	Conflitos futuros (2010)
Observar	Telégrafo	Rádio	Quase tempo real	Tempo real
Orientar	Dias	Horas	Minutos	Continuamente
Decidir	Semanas	Dias	Horas	Imediatamente
Agir	Meses	Uma semana	Um dia	Uma hora

FONTE: BRASIL, 2000, p. 46 e 47

Nesse mesmo diapasão, de acordo com Souza (2003), durante a 2ª Guerra do Golfo, em 2003, a capacidade de sensoriar o Teatro de Operações, processar as informações obtidas, submetê-las a sistemas de apoio que aceleram o processo decisório e difundi-las em tempo real permitiu ações rápidas, eficazes, eficientes e efetivas das forças militares norte-americanas, com o emprego coordenado e sincronizado de todos os meios de combate disponíveis. Isso viabilizou a execução de operações combinadas simultâneas, continuadas e integradas em todos os escalões, com reduzido número de baixas e danos colaterais.

Para manter esse tipo de operações ininterruptas e altamente móveis, a chamada "cauda logística" torna-se cada vez maior e mais complexa. As transformações dos sistemas operacionais implicam necessariamente em uma transformação da logística, para que aumente sua flexibilidade e rapidez, atendendo com precisão, eficácia e efetividade as necessidades operacionais.

3.2 A Importância da Logística na guerra moderna

A necessidade de um grande fluxo de suprimentos provenientes da retaguarda para as tropas em combate é relativamente recente. Até mesmo durante a 1ª Guerra Mundial, os exércitos ainda podiam viver e combater com os suprimentos que obtinham na própria área de operações, ou mesmo podiam conjugar esta forma de logística de obtenção no próprio Teatro de Operações com um fluxo limitado da retaguarda (PROENÇA JÚNIOR, 1999).

A modernização dos meios de combate é uma realidade inexorável. Cada vez mais, o elevado conteúdo tecnológico e a grande quantidade e diversidade dos materiais de emprego militar (MEM) utilizados pelos exércitos têm exigido um apoio logístico eficiente, específico, especializado e complexo.

A especificidade e a complexidade da logística moderna são fundamentais para estabelecer e manter a capacidade operacional das forças combatentes. Nichols (1997, p. 34) afirma que “a capacidade do comandante operacional em fornecer o apoio logístico necessário no terreno para a sua tropa tem provado ser essencial para o sucesso dessas operações”. Sob esse ponto de vista, pode-se afirmar que é a Logística quem irá determinar o que as forças militares serão capazes de realizar, pois, em última análise, o que as tropas são fisicamente capazes de fazer é limitado pelo seu material, suprimento, equipamento e mobilidade.

A doutrina do Corpo de Fuzileiros Navais (“Marine Corps”) dos Estados Unidos da América reconhece que, se a Logística, por si só, não pode ganhar as guerras, com certeza ela tem sido o principal fator contribuinte para perder as guerras, particularmente no século XX. A publicação doutrinária MCDP 4 (Logística) afirma que, a nível estratégico, a incapacidade logística de uma nação em preparar suas forças militares, movê-las para a frente de combate e dar-lhe o suporte necessário com certeza causará a deterioração da sua capacidade combativa e do seu moral (EUA, 1998). Isso poderá ocorrer lentamente, como no caso do exército alemão no Teatro de Operações da Europa na 2ª Guerra Mundial, ou pode ocorrer rapidamente, como foi o caso do exército iraquiano, na 1ª Guerra do Golfo, em 1991.

Nessa nova realidade, caso não possua capacidade suficiente para atender às necessidades das forças em combate, a Logística poderá tornar-se um sério fator de limitação às operações. Por outro lado, se gerida de forma eficaz, será um multiplicador do poder de combate da Força Terrestre.

Nesse sentido, é lícito afirmar que a capacidade logística também faz parte da dissuasão, pois a Força Terrestre, para ter real e crível poder dissuasório, necessita possuir a capacidade de apoiar logisticamente as operações planejadas.

Esses conceitos foram incorporados à moderna doutrina militar brasileira. A Logística já não é mais considerada um complemento ou mesmo uma atividade de segunda importância no contexto das operações. O Manual Doutrinário do Ministério da Defesa MD 42-M-02 (Doutrina de Logística Militar) afirma que “por sua destacada e importante atuação na solução de complexos problemas de apoio às forças militares,

a Logística condiciona a manobra, ocupa posição de relevo no quadro das operações e é considerada como um dos fundamentos da arte da guerra” (BRASIL, 2016c, p. 16-17, grifo nosso). Isso significa que, ao contrário do que se pensava em um passado não muito distante, a capacidade de apoio logístico às tropas em combate não é apenas um complemento dos planejamentos operacionais, mas se constitui em um dos fatores primordiais para o sucesso das operações.

O mesmo manual doutrinário destaca como elementos essenciais do poder de combate a Liderança, as informações e as Funções de Combate: Movimento e Manobra, Fogos, Comando e Controle, Proteção, Logística e Inteligência (BRASIL, 2016c).

Diante dessa realidade, é fundamental observar que o planejamento logístico é parte fundamental do planejamento operacional e, independentemente do seu escalão ou nível de abrangência, deve ter como premissa básica a sua factibilidade, isto é, devem existir de meios próprios ou passíveis de mobilização dentro do tempo e no local delimitado por aquele planejamento (idem, grifo nosso).

Em um mundo com ameaças difusas e não lineares, as forças militares estão sendo reestruturadas e baseadas em “capacidades” e não mais para fazer frente a inimigos explícitos ou determinados. O conceito operativo do Exército Brasileiro é definido pela forma de atuação em amplo espectro, tendo como premissa maior “a combinação, simultânea ou sucessiva, de operações ofensivas, defensivas e de cooperação e coordenação com agências, ocorrendo em situação de guerra e de não guerra” (BRASIL, 2017a).

Para apoiar esse tipo de concepção operacional, as forças militares deverão desenvolver uma doutrina e um sistema logístico que sejam capazes de ajustar-se à multiplicidade de possíveis situações de emprego, com suas nuances e especificidades. A “logística na medida certa” deve prever, prover e manter o apoio em materiais e serviços necessários para assegurar a essa força a liberdade de ação, a amplitude do alcance operativo e a capacidade de durar na ação (BRASIL, 2014, grifo nosso).

3.3 CONCLUSÃO PARCIAL

Em virtude dos avanços tecnológicos, psicossociais, políticos e econômicos do mundo moderno, verifica-se que os conflitos atuais podem iniciar-se de uma hora para outra, sem que haja um grande período da chamada “escalada do conflito”. Na

realidade, é cada vez menos provável a ocorrência de conflitos de longa duração, pois os cenários difusos e mutáveis e a realidade das comunicações instantâneas e da globalização tornam essa forma de conflito cada vez mais custosa e, em consequência, menos provável.

Todas essas evoluções condicionam a Doutrina e a Estratégia a serem empregadas pelas forças militares. A aceleração desse processo de mudanças está presente em todas as áreas da vida humana e a Arte da Guerra não fica de fora dessa nova realidade.

Por esse motivo, é lícito afirmar que as profundas transformações que os exércitos estão sofrendo implicam uma necessária e fundamental transformação na função de combate Logística, para que esta aumente sua flexibilidade, elasticidade e rapidez, atendendo com precisão às necessidades operacionais. Caso isso não ocorra, corre-se o sério risco de inviabilizar, no tempo e no espaço, as operações planejadas.

A Logística não pode ser responsável por impedir ou retardar as operações. É necessário desenvolver novas soluções, que sejam viáveis e flexíveis, e que possibilitem a execução do apoio logístico em um ambiente de “amplo espectro”, em cenários de crise, conflito ou guerra.

Os conflitos modernos têm se caracterizado pelo cada vez menor tempo de deslocamento e desdobramento das tropas e pela busca de sua rápida decisão. Diante disso, a Logística também terá cada vez menos tempo para estruturar-se para iniciar o apoio às tropas em operações. Na verdade, esse apoio começa antes mesmo do desdobramento das forças militares na região de operações. Por esse motivo, a velocidade da estruturação da Logística é a chave para a velocidade de execução das operações.

Adquirir e empregar novos equipamentos de alta tecnologia não é suficiente para modernizar uma força armada. É fundamental desenvolver novas doutrinas, que sejam adequadas às novas realidades. Isso também se aplica à Logística. Não basta apenas promover avanços tecnológicos, de informatização ou de gestão: é fundamental desenvolver novas doutrinas e concepções de emprego, que sejam, ao mesmo tempo, realistas e flexíveis.

Cada vez mais, é a Logística que define os limites do que é operacionalmente possível. O desafio trazido pela nova guerra é o de alargar esses limites ao máximo,

de forma a permitir que o Exército continue a cumprir as missões que lhe forem determinadas pela Nação Brasileira.

4. PRINCIPAIS CONDICIONANTES DA DOCTRINA BRASILEIRA DE DEFESA QUE AFETAM A LOGÍSTICA E A MOBILIZAÇÃO

No campo da Logística e da Mobilização, a Doutrina Brasileira de Defesa, consubstanciada na Política Nacional de Defesa (PND), na Estratégia Nacional de Defesa (END) e no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), apresenta uma série de conceitos e diretrizes específicas, que devem orientar a elaboração da Doutrina e dos planejamentos estratégicos e operacionais da Força Terrestre.

Esses documentos associam intimamente o grau de independência tecnológica e logística do País com a capacidade de Mobilização Nacional e com a capacidade do pronto emprego dos recursos e serviços colocados à disposição das Forças Armadas, tendo como objetivo incrementar a eficácia do emprego da expressão militar do poder nacional. Apresentam ainda o papel fundamental da Base Industrial de Defesa (BID) para a capacidade de dissuasão e Defesa Nacional, ao conjugar todas as capacidades (científico-tecnológicas, econômicas, políticas e psicossociais) da Nação nesse esforço conjunto de preservação da integridade Territorial, da Soberania e dos interesses Nacionais.

A seguir, serão apresentados os principais conceitos previstos na Doutrina Brasileira de Defesa que condicionam os planejamentos estratégicos e operacionais e o emprego operacional e tático, bem como a estruturação e o emprego da Função de Combate Logística da Força Terrestre.

4.1 A POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA

A Política de Defesa Nacional foi aprovada em 1996 e configurou-se na primeira iniciativa para orientar os esforços de toda a sociedade brasileira no sentido de reunir capacidades em nível nacional, a fim de desenvolver as condições para garantir a soberania do País, sua integridade e a consecução dos objetivos nacionais.

A Política Nacional de Defesa (PND), por sua vez, foi aprovada originalmente pelo Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005 e atualizada em 2016, e reconhece os cada vez mais complexos desafios da Defesa Nacional, em um mundo menos previsível do que durante os tempos da chamada Guerra Fria. Identifica também que a renovação de conflitos de caráter étnico e religioso, os nacionalismos exacerbados e os Estados fragmentados afetam cada vez mais a ordem e a estabilidade mundial contra as ameaças, preponderantemente externas (BRASIL, 2016b).

A PND expressa os objetivos a serem alcançados com vistas a assegurar a Defesa Nacional, conceituada como “o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (idem, p. 5).

Dessa forma, a Política Nacional de Defesa atua no sentido de contribuir para a percepção de um estado de Segurança Nacional, entendida como “a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais (idem, p. 5).

A PND tem como princípios a promoção da paz e da segurança internacional, o multilateralismo e a integração sul-americana, a projeção do Brasil no concerto das nações e a ampliação de sua inserção nos processos decisórios internacionais.

Entretanto, apesar de ter como orientação básica a busca de soluções pacíficas para os conflitos, o referido documento não deixa de enfatizar que o Brasil necessita dispor de uma capacidade de defesa compatível com sua dimensão político estratégica, a fim de garantir a Soberania e os interesses estratégicos nacionais.

Nesse sentido, é fundamental destacar que a PND considera que a defesa do País é indissociável de seu desenvolvimento, pois “depende das capacidades instaladas”, ao mesmo tempo em que “contribui para o incremento das potencialidades nacionais e para o aprimoramento de todos os recursos de que dispõe o Estado brasileiro”, isto é, em última análise, do próprio desenvolvimento nacional (idem, p. 5).

Para alcançar esses princípios básicos da Defesa Nacional, a PND elencou os seguintes Objetivos Nacionais de Defesa (OND):

- a) **OND-1:** Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial.
- b) **OND-2:** Assegurar a capacidade de Defesa, para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas.
- c) **OND-3:** Salvaguardar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais, situados no exterior.
- d) **OND-4:** Contribuir para a preservação da coesão e unidade nacionais.

e) **OND-5:** Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais.

f) **OND-6:** Contribuir para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais.

g) **OND-7:** Promover a autonomia produtiva e tecnológica na área de defesa.

h) **OND-8:** Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional (idem, p. 12-14).

4.2 A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

Após a aprovação de sua primeira versão, em 2008, a Estratégia Nacional de Defesa (END) foi submetida, em 2012, ao primeiro processo de revisão. Em 2016, foi novamente atualizada, buscando adaptar-se às atuais circunstâncias dos ambientes nacional e internacional. Essa última versão da END encontra-se em fase de discussão pelo Congresso Nacional. Seu objetivo é orientar os segmentos do Estado brasileiro quanto às medidas que devem ser implementadas para que os Objetivos Nacionais de Defesa sejam alcançados.

Em face da análise dos atuais cenários nacional e internacional, a END estabelece que é essencial adaptar a configuração das expressões do Poder Nacional às novas circunstâncias e, por conseguinte, buscar estruturar os meios de defesa em torno de capacidades. Assim, destacam-se dentre as Capacidades Nacionais de Defesa: as Capacidades de Proteção, de Dissuasão, de Pronta-resposta, de Coordenação e Controle, de Gestão da Informação, de Mobilidade Estratégica e de Mobilização (BRASIL, 2016).

A Capacidade de Dissuasão configura-se como fator essencial para a Segurança Nacional e tem como propósito desestimular possíveis agressões. Sustenta-se nas condições da Nação aplicar sua Capacidade de Proteção e de Pronta-resposta, no caso de eventuais ações hostis contra a Soberania e os legítimos interesses do Brasil (idem).

A Capacidade de Pronta-resposta está intimamente relacionada à Capacidade de Proteção e inclui diversos elementos do Poder Nacional. Visa prevenir o agravamento de uma situação de crise ou encerrar, de forma célere, uma contenda já deflagrada, evitando o engajamento do País em um conflito armado prolongado (idem).

A Capacidade de Mobilidade Estratégica, por sua vez, refere-se à condição de que dispõe a infraestrutura logística de transporte e aos meios de transporte do País de permitir às Forças Armadas deslocar-se rapidamente para a área de emprego, no território nacional ou no exterior, quando assim impuser a defesa dos interesses nacionais (idem).

Por fim, a Capacidade de Mobilização tem como objetivo incrementar a eficácia do emprego da expressão militar, que está intimamente associada ao grau de independência tecnológica e Logística do País, à capacidade de Mobilização Nacional e à capacidade do pronto emprego dos recursos e serviços colocados à sua disposição. Tem como objetivos complementar a Logística das Forças Armadas, pelo emprego de meios civis, utilizando o conceito de Logística Nacional, consoante o Sistema Nacional de Mobilização - SINAMOB (idem).

A END considera que deverá ser dada especial atenção ao preparo dessas capacidades, buscando o seu emprego “de forma célere, eficiente e eficaz, considerando que o ‘fator tempo’ é crítico para os resultados de um conflito armado”. Acrescenta ainda que o setor de Defesa deverá “estimular, no seu âmbito de atuação, o desenvolvimento das potencialidades industriais do País, de sorte a incrementar o Poder Nacional” (idem, p. 20).

Dessa forma, a END explicita a interdependência entre a Defesa e o desenvolvimento do País, ao afirmar que este se configura como fator preponderante para construir os meios (humanos, materiais e de infraestrutura) de que a Nação necessita para suportar um eventual emprego da expressão militar, ao mesmo tempo em que estabelece um aparato de Defesa em consonância com as mais avançadas práticas e tecnologias, o que requer a condição de desenvolvimento científico e tecnológico nacional no estado da arte.

Nesse contexto, cresce de importância o permanente fortalecimento da Base Industrial de Defesa (BID), que é entendida como o conjunto das empresas estatais ou privadas que participam de uma ou mais etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa (bens e serviços) que, por suas peculiaridades, possam contribuir para a Segurança ou a Defesa do país (BRASIL, 2018).

Para que a BID cumpra seu papel no contexto da Segurança ou da Defesa Nacional, a END prevê a subordinação dos aspectos comerciais aos imperativos estratégicos, com o propósito de permitir o atendimento dos OND. Acrescenta que:

“[...] importa que a rede de desenvolvimento, produção e comercialização dessas empresas deve estar submetida a regimes legal, regulatório e tributário especiais, de forma a proporcionar maior nível de segurança às empresas nacionais contra os riscos do imediatismo mercantil e maior regularidade nas demandas estatais por produtos de defesa, sem prejudicar a competição no mercado e o desenvolvimento de novas tecnologias (BRASIL, 2016, p. 20-21, grifo nosso).

Dessa forma, a END estabelece que o Estado deve utilizar seu poder de compra para garantir condições mínimas de sustentabilidade e de aprimoramento das capacidades da BID, de forma que a cadeia de produção seja relativamente independente da política de exportação e de comercialização de produtos duais.

No que tange especificamente ao Exército Brasileiro, a END concebe o cumprimento de sua destinação constitucional por meio da manutenção da Força Terrestre em adequado estado de prontidão, estruturada e preparada para o cumprimento de missões operacionais terrestres, conjuntas e interagências. Tal estado de prontidão decorre do contínuo processo de transformação, na busca de novas capacidades, sob a orientação das características doutrinárias de flexibilidade, adaptabilidade, modularidade, elasticidade e sustentabilidade. Dentre essas características, destacam-se, para o apoio logístico, as seguintes:

a) **Flexibilidade**: é uma característica decorrente de estruturas que possuem uma mínima rigidez preestabelecida, facultando-lhe “um número maior de opções para reorganizar os elementos de combate em estruturas temporárias, com o adequado suporte logístico, desde as frações elementares até os Grandes Comandos” (BRASIL, 2016, p. 28).

b) **Elasticidade**: é a característica de uma força que, mesmo dispondo de adequadas estruturas de comando e controle e de logística, “lhe permite variar o poder de combate pelo acréscimo ou supressão de estruturas, com oportunidade, ou por intermédio da mobilização de meios adicionais, quando for o caso” (idem).

c) **Sustentabilidade**: é a característica que “permite a uma força durar na ação, pelo prazo que se fizer necessário, mantendo suas capacidades operativas e resistentes às oscilações do combate” (idem).

4.3 O LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL (LBDN)

O Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN) foi elaborado em 2012, com a finalidade de ampliar o acompanhamento dos temas militares pelo conjunto da sociedade, apresentar as potencialidades e as necessidades de nossa Defesa ao debate público e estimular a discussão sobre a temática de defesa no âmbito do Parlamento, da burocracia federal, da academia e da sociedade brasileira em geral (BRASIL, 2016a).

Na contextualização do ambiente estratégico do século XXI, o LBDN caracteriza a existência de um cenário de multipolaridade, com a coexistência de diversos polos de poder interagindo no sistema internacional, cada qual influenciando a ação do outro. Esse equilíbrio de poder dificulta a influência preponderante por parte de forças com pretensões hegemônicas. Na multipolaridade, é natural que dinâmicas de conflito e cooperação coexistam na relação entre os Estados (idem).

Afirma ainda que cabe ao Estado “propiciar e garantir condições para que se possa considerar que o País não corra risco de uma agressão externa, nem esteja exposto a pressões políticas ou imposições econômicas insuportáveis, e seja capaz de, livremente, dedicar-se ao próprio desenvolvimento e ao progresso” (idem, p. 22).

A LBDN também demonstra a importância das ações e medidas que o Ministério da Defesa (MD), por meio da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), deve adotar no sentido de desenvolver a indústria nacional de produtos de defesa. Dessa forma, compete à SEPROD assessorar na formulação e na atualização e acompanhar a execução da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação de Defesa, que visa ao desenvolvimento tecnológico e à criação de novos produtos de defesa; da Política Nacional da Indústria de Defesa e da Política de Obtenção de Produtos de Defesa (idem).

A SEPROD também é responsável por atuar junto ao Governo Federal para estabelecer normas especiais de incentivo à indústria de defesa, no tocante a compras de produtos e contratações, a fim de promover seu desenvolvimento e fomentar maior competitividade no mercado internacional. Trabalha, ainda, na supervisão e fomento das atividades de tecnologia industrial básica de interesse comum das Forças Armadas; supervisiona as atividades de ciência, tecnologia e inovação que visem ao desenvolvimento e à industrialização de novos produtos de defesa e supervisiona as atividades de obtenção de informações atividades de

obtenção de informações de tecnologia militar e do Sistema Militar de Catalogação (SisMiCat) (idem).

Quanto ao Exército Brasileiro, a LBDN considera as seguintes capacidades prioritárias:

- a) dissuasão terrestre compatível com o status do País;
- b) projeção internacional do Exército em apoio à política exterior do Brasil;
- c) atuação no espaço cibernético com liberdade de ação;
- d) prontidão logística da Força Terrestre;
- e) interoperabilidade com as demais Forças Singulares e complementaridade com outros órgãos e agências;
- f) gestão integrada em todos os níveis;
- g) efetividade da doutrina militar;
- h) maior ênfase na dimensão humana;
- i) fluxo orçamentário adequado;
- j) produtos de defesa vinculados às capacidades operacionais; e
- k) gestão sistêmica da informação operacional (idem, grifo nosso).

4.4 A BASE INDUSTRIAL DE DEFESA

A Base Industrial de Defesa (BID) é “um conjunto de indústrias e empresas organizadas em conformidade com a legislação brasileira, que participam de uma ou mais das etapas da pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos de defesa” (BRASIL, 2016a, p. 210).

Há que se considerar que o setor produtivo de defesa possui diversas especificidades, entre as quais se destacam:

- a) necessidade de grande escala produtiva e de altos dispêndios em pesquisa e desenvolvimento;
- b) longo prazo de maturação dos projetos e curto ciclo de vida de materiais;
- c) existência de um mercado fortemente restrito, regulado e influenciado pelas compras governamentais e pelas exportações e com a presença de setores altamente competitivos;
- d) vários países desenvolvem política tecnológica e industrial voltada para sua indústria de defesa, e as compras governamentais se pautam não apenas por questões técnicas e econômicas, mas também por interesses geopolíticos. Esse aspecto gera cerceamento e restrição de transferências de vários produtos e

tecnologias por parte dos países detentores para aqueles que não os possuem (idem).

No Brasil, a BID já representou, na década de 1980, importante segmento econômico no País, com relevante contribuição para a balança comercial e a abertura de novos mercados de produtos inovadores e de elevada qualidade. Entretanto, atualmente, o Brasil participa com apenas 0,1% de todas as exportações mundiais com armas convencionais, relegando o País à 27^a posição entre os que mais exportam armamentos (idem).

Por esse motivo, a recuperação e o fortalecimento da BID são metas estabelecidas pela END, pois, além da finalidade de prover artigos e sistemas necessários às Forças Armadas, funciona como indutora de inovações tecnológicas com aplicações civis, dado o caráter dual dos desenvolvimentos. Para isso, nos últimos anos, tem sido intensificada a integração de programas e atividades entre o Ministério da Defesa (MD) e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com a adoção de medidas coordenadas de fomento a projetos prioritários que representam importantes inovações tecnológicas e que são indutores de evolução da Base Industrial de Defesa. A criação da SEPROD, no âmbito do MD, também se insere neste quadro de fomento e incentivo à BID (idem).

A diretriz n° 22 da END instituiu a necessidade de capacitar a indústria nacional de produtos de defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à Defesa Nacional. Para isso, o MD, por meio da SEPROD, tem incentivado medidas e participado de atividades voltadas para o desenvolvimento dessa indústria. Entre as principais iniciativas adotadas, destacam-se as seguintes:

a) Criação do Núcleo de Promoção Comercial (NPC/MD), com a finalidade de elaborar ações voltadas para o incentivo ao desenvolvimento e a promoção comercial de produtos de defesa brasileiros e para a atração de capital e tecnologias que possam ser empregados no desenvolvimento de produtos de defesa ou de uso dual.

b) Levantamento da Base Industrial de Defesa e Incentivo ao aumento das exportações, em conjunto com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), com o objetivo de diagnosticar as capacidades e potencialidades deste importante setor da economia nacional, que congrega cerca de 500 empresas.

c) Instituição de marcos regulatórios para o fortalecimento da indústria de defesa, que engloba de estabelecimento de regimes jurídico, regulatório e tributário

especiais para proteger as empresas privadas nacionais de produtos de defesa contra os riscos de imediatismo mercantil e para assegurar a continuidade nas compras públicas, em consonância com o interesse público e as demandas de fomento da BID nacional.

d) Desenvolvimento de Ciência e Tecnologia, atuando em parceria com MCTI, a fim de maximizar e aperfeiçoar os esforços de pesquisa nas instituições científicas e tecnológicas militares visando ao desenvolvimento de tecnologias de ponta para o sistema de defesa. Alguns projetos da defesa estão sendo apoiados pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) do MCTI, como é o caso do radar SABER M200, do desenvolvimento de motores de ímãs permanentes para propulsão naval e do desenvolvimento de produtos tendo como base a fibra de carbono.

e) Interlocução com as empresas brasileiras voltadas para o setor de defesa, com o engajamento direto no Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, que realiza proposições ao Presidente da República a respeito de políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial do País, tendo como foco as atividades de infraestrutura de apoio à produção e comercialização; a normatização de medidas que permitam maior competitividade das empresas que compõem o setor industrial; e o financiamento mais consistente e duradouro de atividades empreendedoras (idem).

A Lei nº 12.598, de 22 de março de 2012, estabeleceu normas especiais para as compras, as contratações de produtos e de sistemas de defesa e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa, e dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa. Essa Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.940, de 28 de março de 2013, ocasião em que também foi criada a Comissão Mista da Indústria de Defesa (CMID).

4.5 CONCLUSÃO PARCIAL

Somente a partir da década de 1990 os assuntos de Defesa Nacional começaram a entrar na agenda política brasileira, sendo iniciadas as primeiras discussões da então chamada Política Nacional de Defesa.

A primeira versão da Estratégia Nacional de Defesa, aprovada em 2008, representou o primeiro documento que estabeleceu, em termos práticos, as diretrizes e ações que o Estado brasileiro deveria adotar para alcançar os Objetivos de Defesa Nacional, para obter as Capacidades Nacionais de Defesa e para

estabelecer normas e condições especiais para o desenvolvimento e o fortalecimento da Base Industrial de Defesa.

Na realidade, as Capacidades Nacionais de Defesa configuram o suporte para as ações tanto da Diplomacia quanto da expressão militar do Poder Nacional. Dessa forma, o desenvolvimento do País é uma condição essencial para a geração desse poder em toda a sua plenitude e constitui-se em um fator fundamental para a Defesa Nacional e para a efetiva dissuasão contra eventuais ameaças.

Uma indústria de defesa competitiva e consolidada gera empregos qualificados e incentiva o desenvolvimento tecnológico nacional, com encadeamentos produtivos para diversos outros setores da indústria. Sob esse ponto de vista, o fomento à BID também é um incentivo ao crescimento econômico do País, na medida em que gera muitos empregos diretos e indiretos e desenvolve produtos e serviços que serão úteis ao setor civil. Assim, investir em Defesa significa garantir a Soberania, promover o desenvolvimento científico e tecnológico e estimular o crescimento econômico do País.

Verifica-se que, no nível político, a PND, na END e no LBDN já estabeleceram as premissas para o desenvolvimento e o fortalecimento da Base Industrial de Defesa e confirmaram a importância da BID tanto para a Dissuasão e a Defesa quanto para o desenvolvimento e o fortalecimento da economia nacional. Dessa forma, cabe aos níveis Estratégico e Operacional da estrutura militar de defesa estabelecer um arcabouço doutrinário que permita o emprego adequado da BID em apoio às operações.

Observa-se a urgente necessidade de integração entre a Logística Militar e a BID, buscando-se a interoperabilidade e a coordenação de todos os envolvidos no apoio logístico às operações, a fim de atender aos imperativos da flexibilidade, da elasticidade e da rapidez de resposta a uma eventual situação de crise ou conflito. Essa integração desde os tempos de paz é fundamental para permitir a pronta e adequada utilização dos recursos materiais civis pelas tropas em operações.

5 A ATUAL DOCTRINA DE EMPREGO DA FUNÇÃO DE COMBATE LOGÍSTICA

A história da Logística confunde-se com a própria história das guerras, pois, mesmo que de forma incipiente, os exércitos sempre necessitaram de um grupo de pessoas que lhe proporcionasse o apoio de suprimentos, saúde e transporte, entre outros serviços necessários à manutenção do seu poder de combate. Apesar da inquestionável primazia do homem sobre os demais fatores de eficiência militar, é certo que, com o desenvolvimento de armamentos e equipamentos mais sofisticados e dotados de maior precisão e letalidade, a capacidade operacional tornou-se cada vez mais dependentes do apoio logístico disponível.

No século XIX, nas campanhas na América do Sul, a Logística do Exército Brasileiro ainda se restringia à improvisação e à obtenção de suprimentos de forma rudimentar. Na verdade, durante a Guerra da Tríplice Aliança, o principal conflito ocorrido na época, a Logística do Exército Brasileiro foi caracterizada pela incipiente organização do apoio, a quase total desorganização da retaguarda, a falta de comunicações e transportes e a inexistência de um parque industrial para dar suporte à luta (BRASIL, 1999).

A participação da Força Expedicionária Brasileira (FEB) na 2ª Guerra Mundial trouxe, efetivamente, a primeira oportunidade para o emprego dos serviços técnicos e a evolução da doutrina logística. Entretanto, o apoio logístico nessa época caracterizava uma “logística em retalhos”, conforme intitulou Castelo Branco em seu livro “O Brasil na 2ª Guerra” (apud BRASIL, 1999). De um modo geral, cada serviço tinha sua própria chefia e atuava de modo independente, possuindo suas estruturas de suprimento (armazéns e depósitos) e de manutenção (oficinas) e atuando de forma isolada na Zona de Administração (ZA) e na Zona de Combate (ZC).

Em 1959, foi criado o Quadro de Material Bélico, com o objetivo de reunir todos os oficiais e praças que exerciam atividades voltadas à pesquisa, ao estudo, à fabricação, à recuperação, ao armazenamento e à manutenção do material de guerra química, instrumentos e equipamentos de observação e de tiro, viaturas, combustíveis e lubrificantes. Dessa forma, foi criada uma “arma de apoio” no Exército Brasileiro que passou a ser responsável pelo apoio logístico ao material empregado pelas Forças Combatentes.

A doutrina de emprego da função de combate Logística tem sofrido diversas modificações ao longo dos últimos anos. A evolução doutrinária da Logística no

Exército Brasileiro depois da 2ª Guerra Mundial pode ser entendida a partir do estudo dos manuais da série “C 100-10”, juntamente com os trabalhos para a implementação da Sistemática de Planejamento do Exército (SIPLEx) e a nova Organização Básica do Exército (OBE). A tabela abaixo sintetiza essa evolução.

TABELA 2 – Evolução da doutrina logística no Exército Brasileiro

ANO	MANUAL	OBSERVAÇÕES
1955	C 100-10	Serviço em Campanha – Serviços
1955 – 78	ME 100-10	Sistema de Apoio Administrativo do Exército Brasileiro (SAAEB)
1977 – 92	C 100-10	Apoio Administrativo (Logística, Pessoal e Assuntos Cíveis)
1986	SIPLEx 4	Concepção do Comando Logístico (COLOG), do Comando Logístico e de Mobilização do Núcleo Central (CLMNC), do Comando de Zona de Administração (Cmzo ZA) e de Distrito Logístico
1988	Nova OBE	Concepção do Sistema Logístico e Subsistemas de Comando, Logística Organizacional e Logística Operacional, na nova organização sistêmica do Exército.
1992	Estudos	Concepção do último C 100-10
1993	C 100-10	Logística Militar Terrestre
2003	C 100-10	2ª edição do manual C100-10, que revoga a anterior
2014	EB 20-MC-10.204	Logística

FONTE: o autor

A publicação do Manual de Campanha EB 20-MC-10.204 (Logística) em 2004, atualmente em vigor, representou um grande avanço na doutrina Logística, tendo em vista sua visão sistêmica e a busca de uma nova concepção da Logística Militar Terrestre, que seja modular, flexível e adaptável, buscando uma “logística na medida certa” para cada necessidade operacional.

5.1 CONCEITOS BÁSICOS

Os Manuais EB 20-MF-10.102 (Doutrina Militar Terrestre) e EB 20-MC-10.204 (Logística) definem os principais termos e conceitos empregados na Logística Militar Terrestre, que serão resumidos a seguir:

- **Logística Militar (Log Mil):** é o conjunto de atividades relativas à previsão e à provisão dos recursos e dos serviços necessários à execução das missões das Forças Armadas.

• **Função de Combate Logística (F Cmb Log):** conjunto de atividades, tarefas e sistemas inter-relacionados para prover apoio e serviços, de modo a assegurar a liberdade de ação e proporcionar amplitude de alcance e de duração às operações. Engloba as Áreas Funcionais de apoio de material, apoio ao pessoal e apoio de saúde.

• **Grupo Funcional:** conjunto de atividades e tarefas logísticas afins, que incorpora as Funções Logísticas: Suprimento, Manutenção, Transporte, Engenharia, Salvamento, Recursos Humanos e Saúde.

• **Comando Logístico (COLOG):** é o órgão central do sistema logístico, responsável pelo planejamento e execução do apoio logístico às organizações militares do Exército. Em operações, o COLOG faz chegar o apoio logístico ao TO. Poderão existir um ou mais órgãos de direção setorial controlando a logística.

• **Sistema Logístico:** é um sistema de primeira ordem, integrante do Sistema Exército Brasileiro. Divide-se em três níveis: estratégico, operacional e tático.

• **Logística de Nível Estratégico:** é o mais alto nível em que é praticada a Logística Militar, o qual interage com a Logística Nacional e compõe, em situações de conflito, o esforço de guerra nacional. Neste nível, atuam o Ministério da Defesa, os Comandos das Forças Singulares e os Comandos Conjuntos, englobando o Teatro de Guerra ou todo o Território Nacional.

• **Logística de Nível Operacional:** é o nível constituído pela Logística desenvolvida no interior do TO, nos escalões TO, FTTO e Ex Cmp e escalões correspondentes nas demais Forças Singulares. Nesse nível destaca-se a interação com a logística no ambiente conjunto, interagências e, eventualmente, multinacional. Vincula as necessidades táticas às capacidades estratégicas, visando ao cumprimento dos planos operacionais e à geração de poder de combate.

• **Logística de Nível Tático:** é a logística desenvolvida nos escalões Divisão de Exército (DE), Brigadas (Bda) e escalões inferiores e seus correspondentes nas demais Forças Singulares (FS). Compreende a sincronização de todas as atividades necessárias para sustentar a Força Operativa (F Op) terrestre.

• **Prontidão Logística:** é a capacidade de pronta-resposta das Organizações Militares Logísticas para fazer face às demandas de apoio à Força Terrestre (F Ter) em tempo de paz e em operações, fundamentada na doutrina, adestramento, organização, gestão das informações, efetividade do ciclo logístico e capacitação continuada do capital humano.

- **Ponto Culminante Logístico:** é o ponto de uma operação a partir do qual a logística deixa de ter capacidade para responder, efetivamente, às necessidades da força apoiada por limitação de recursos ou outra restrição à liberdade de ação.

- **Efetividade Logística:** é a capacidade de produzir e obter resultados desejados de forma continuada por meio de processos eficientes, segundo critérios ou normas estabelecidas.

- **Risco Logístico:** é resultado de um processo científico para quantificação do nível de insegurança a ser admitido, fundamentado na combinação da probabilidade com a gravidade da ocorrência da interrupção do fluxo físico, financeiro ou de informações da cadeia logística.

5.2 A CONCEPÇÃO ATUAL DA FUNÇÃO DE COMBATE LOGÍSTICA DO EXÉRCITO BRASILEIRO

O Manual do Ministério da Defesa MD 42-M-02 (Doutrina de Logística Militar), atualizado em 2016, estabelece as diretrizes básicas para o planejamento logístico e busca o desenvolvimento da sinergia necessária entre as Forças Armadas, as operações interagências e a Base Industrial de Defesa, por meio do “envolvimento da iniciativa privada na preparação e na manutenção dos meios militares, desde a situação de normalidade, de maneira a reduzir ao máximo os obstáculos inerentes à transição para a situação de crise” (Brasil, 2016, p. 16).

Ademais, independentemente de escalão e de nível de abrangência, o planejamento logístico deve ter como premissa básica a sua factibilidade, fundamentada na existência de meios reais ou passíveis de mobilização dentro das condições de tempo e espaço previstas naquele planejamento. Dessa forma, o êxito do apoio logístico às operações conjuntas depende de um planejamento dimensionado para as necessidades da força apoiada e que permita obter sucesso na fase de emprego (idem, grifo nosso).

O Manual de Fundamentos EB 20 – MF – 10.101 (O Exército Brasileiro), entre outras importantes considerações, caracteriza a visão prospectiva de curto, médio e longo prazo da Força. Entre suas principais premissas, podem ser destacadas as seguintes proposições para a Logística e a Mobilização:

- a) Até 2022 (curto prazo), deverá ocorrer o aumento da participação da indústria de defesa, da capacitação tecnológica nacional e a utilização de

tecnologias de emprego dual, permitindo um avanço significativo na área de ciência, tecnologia e inovação e promovendo o desenvolvimento e o fortalecimento do País.

b) **No médio prazo, deverá ocorrer o fortalecimento da BID brasileira, contribuindo para a redução do hiato tecnológico e para a nacionalização dos materiais de defesa.**

c) Em longo prazo, o País deverá dispor de uma sólida Base Industrial de Defesa, sendo os equipamentos da Força Terrestre desenvolvidos pela indústria, prioritariamente dentro do País, em atendimento a requisitos estabelecidos antecipadamente pelo Exército Brasileiro. (BRASIL, 2014a).

Sob essa mesma lógica, o Manual de Fundamentos EB 20-MF-10.102 (Doutrina Militar Terrestre), em seu capítulo VIII, acrescenta que a Logística é responsável por aplicar, de forma oportuna e equilibrada, os recursos de toda ordem, em função da situação operativa existente. Para que isso seja possível, é necessário que haja, desde os tempos de paz, “meios adequados e suficientes, de modo a permitir a geração, desdobramento, sustentação e reversão de forças com rapidez e oportunidade” (BRASIL, 2014b, p. 8-1, grifo nosso).

O mesmo documento acrescenta uma nova proposição no que tange à contratação de empresas e à terceirização do apoio logístico às tropas em operações. Nas palavras do citado manual:

“A contratação/terceirização de determinadas tarefas logísticas permite à F Ter concentrar suas capacidades militares nas atividades finalísticas e, ao mesmo tempo, possibilita que empresas especializadas busquem ampliar sua eficiência e eficácia na prestação do apoio” (idem, p. 8-3).

Outro aspecto fundamental tratado no citado manual de fundamentos refere-se à realidade das estruturas de apoio. **A organização da Logística vigente em tempos de paz deve aproximar-se o máximo possível da que será necessária em operações.** Caso contrário, provavelmente haverá grande dificuldade para a prestação do apoio, nas condições restritas de tempo e com a elasticidade e a flexibilidade exigida pelos conflitos modernos.

O Manual de Campanha EB 20-MC-10-204 (Logística), também aprovado em 2014, é o manual de 3º nível que aprofunda e detalha os aspectos específicos do apoio logístico no âmbito da Força Terrestre. Esse manual também trouxe importantes evoluções doutrinárias no que se refere à estruturação, ao planejamento

e à execução do apoio logístico às operações, inclusive no que se refere à possibilidade de terceirização.

Sabe-se que o planejamento logístico é uma parte indissociável do planejamento das operações militares. Ao analisar as opções disponíveis para efetivar o apoio, a doutrina brasileira estabelece que o planejador deve selecionar “a melhor maneira de apoiar, de forma oportuna, adequada e contínua, as forças empregadas” (BRASIL, 2014, p. 8-1).

O referido manual afirma ainda que:

“2.6.4.1 [...] Nesse sentido, deve ser buscada a ampliação da participação de operadores civis no apoio logístico à F Ter.

2.6.4.2 O estabelecimento de convênios, contratação e terceirização são opções para a obtenção de capacidades logísticas, devendo-se avaliar, em cada caso, os eventuais riscos para a prontidão logística da força operativa a ser desdobrada” (BRASIL, 2014, p. 2-7, grifo nosso).

Essas premissas revelam uma importante mudança de paradigmas em relação à doutrina anterior, visto que o antigo Manual de Campanha C 100-10 (Logística Militar Terrestre), vigente até 2014, não fazia menção direta à contratação ou à terceirização de atividades de apoio logístico, e baseava-se unicamente na possibilidade de Mobilização para complementar a Logística. Esse antigo manual determinava que: “o entendimento fundamental é que cabe à Mobilização complementar a Logística, sendo esta, portanto, o ponto de partida para o planejamento da Mobilização” (Brasil, 2003, p. 2-7).

Em outra importante mudança em relação ao manual anterior, o manual EB 20-MC-10-204 estabeleceu um escalonamento da Logística em 4 (quatro) níveis, com uma nova estrutura e composta por outros elementos de Comando e Controle e de execução do apoio logístico, que serão brevemente descritos a seguir:

a. Logística Nível I: compreende a logística orgânica das OM e a realizada no escalão Grande Unidade (GU). É proporcionada pelos elementos logísticos das subunidades (SU) ou pelotões de apoio (Pel Ap) das OM e pelos Batalhões Logísticos (B Log) ou Organizações Militares Logísticas (OM Log) das GU com características especiais.

b. Logística Nível II: engloba a logística orgânica nos Grande Comandos (G Cmdo) da Força Terrestre (F Ter) ou da Força Operacional (F Op) ativada. É

executado pelos Grupamentos Logísticos (Gpt Log), por meio de suas OM funcionais.

c. Logística Nível III: consiste na logística realizada na Zona de Administração (ZA) pelo Comando Operacional (C Op) ativado, realizada pelos elementos da F Ter que integram o Comando Logístico do Teatro/Área de Operações (CLTO/CLAO) e OM Log adjudicadas. Pode englobar meios logísticos de outras Forças Singulares (FS), de outras Forças aliadas ou de agências.

d. Logística Nível IV: envolve a logística executada na Zona do Interior (ZI), que é realizada pela estrutura logística existente desde os tempos de paz e/ou elementos civis contratados/mobilizados. Nesse nível, o Comando Logístico (COLOG) coordena com os demais Órgãos de Direção Setorial (ODS), o Centro de Coordenação de Logística e Mobilização do Ministério da Defesa (CCLM/MD) e os Comandos Logísticos (C Log) ativados no Teatro ou Área de Operações o apoio logístico às Forças em operações.

O mesmo manual estabelece novas e importantes premissas, que devem basear tanto o planejamento operacional da F Ter quanto seu fundamental e indissociável planejamento logístico, que deve atender às seguintes características:

a) ser exequível, adequando-se às limitações de tempo e espaço, quanto à ação, e de quantidade e qualidade, quanto aos meios (próprios ou contratados) e/ou passíveis de mobilização;

b) antecipar-se às necessidades de apoio ao longo da operação, de modo a garantir sua validade para o futuro;

c) ser flexível, de modo a permitir a introdução de ajustes na sua execução;

d) integrar-se aos planejamentos dos níveis estratégico e operacional, de maneira a possibilitar interação entre os vetores envolvidos, o melhor aproveitamento das capacidades logísticas e o direcionamento do esforço para atingir o Estado Final Desejado (EFD); e

e) ser simples, de modo que os planos e ordens logísticas sejam de fácil entendimento pelos elementos envolvidos na sua execução, diminuindo o risco de confusão quanto aos resultados desejados (BRASIL, 2014).

Outros conceitos introduzidos por esse manual foram o nível de serviço e o grau de risco admitido pelo apoio logístico. Dessa forma, levou a doutrina e o planejamento Logístico para a era da “realidade” e da “factibilidade”, reconhecendo ser impossível atender a tudo e a todos nas mesmas condições. É necessário fazer

as escolhas mais adequadas e priorizar o emprego dos meios existentes, pois as necessidades são invariavelmente superiores às disponibilidades.

O mesmo manual define a existência de 3 (três) fluxos essenciais ao apoio logístico: o fluxo físico de recursos humanos e materiais, o fluxo financeiro necessário e o fluxo de informações da cadeia logística. Dessa forma, a nova doutrina chama a atenção para a extrema necessidade de evolução dos conceitos de apoio: não é mais suficiente adquirir, estocar e transportar uma enorme gama de itens de suprimento. A nova realidade exige que o planejamento logístico permita o estabelecimento e a manutenção da continuidade desses três fluxos essenciais ao apoio a uma operação terrestre (idem).

Além disso, estabelece as seguintes condicionantes para o planejamento logístico:

a. Determinação das Necessidades: a utilização de ferramentas computacionais auxilia os planejadores a levantar um maior número de fatores intervenientes e a simular ações críticas que possam comprometer a efetividade desse apoio.

b. Disponibilidade de Meios: soma de todos os recursos existentes e potenciais da F Ter para emprego imediato, incluindo os recursos contratados ou terceirizados passíveis de utilização na área de responsabilidade da F Op a ser desdobrada. Refere-se aos meios para atendimento imediato das necessidades antes da mobilização.

c. Capacidade de Mobilização Nacional: grau de aptidão que tem a Nação de, em tempo oportuno, passar de uma situação de paz para a de conflito, com o máximo de eficácia e o mínimo de transtornos para a vida nacional. Tem um caráter complementar e não poderá ser considerada no planejamento do apoio logístico nas fases iniciais da operação.

d. Disponibilidade de Recursos Financeiros: condicionante básica para o atendimento das necessidades, constituindo um fator limitador ao planejamento logístico.

e. Determinação de Fatores Restritivos: compreende o levantamento e a análise de variáveis que poderão afetar as ações em cada fase do planejamento de apoio logístico. Neste contexto, deve receber especial atenção o Grupo Funcional Transporte, cuja sobrecarga ou restrição poderá impactar significativamente em toda cadeia logística.

f. Disponibilidade de Itens Críticos: consiste em identificar, desde as fases iniciais de planejamento, os suprimentos de maior criticidade, os quais são vitais para a consecução do apoio às operações. Esses artigos devem receber tratamento prioritário para sua obtenção e distribuição.

g. Possibilidade de Utilização de Recursos Civis: consiste na identificação de recursos materiais e humanos pertencentes a órgãos civis (governamentais e não governamentais) passíveis de utilização na execução de tarefas de apoio. O emprego de civis nacionais ou da nação anfitriã dependerá, particularmente das considerações civis, no tocante à manutenção do atendimento da população local (idem, p. 8-3 a 8-4).

5.3 MOBILIZAÇÃO

A doutrina brasileira define a capacidade de Mobilização Nacional como “o grau de aptidão que tem a Nação de, em tempo oportuno, passar de uma situação de paz para a de conflito, com o máximo de eficácia e o mínimo de transtornos para a vida nacional” (BRASIL, 2015a, p. 8-3).

A Logística Nacional deve fornecer os meios necessários para a realização das ações estratégicas nacionais. Quando esses meios se tornam insuficientes para fazer face às ameaças à Defesa Nacional, o Estado empregará a Mobilização Nacional, de modo a obter os meios que não puderem ser proporcionados de imediato. Nesse sentido, a Mobilização constitui a ferramenta de que o Estado dispõe para obter os recursos que não puderem ser providos de imediato pela Logística Nacional para consecução das ações estratégicas nacionais (idem).

A Lei Nr 11.631, de 27 de dezembro de 2007 (Lei de Mobilização Nacional) esclarece o limiar entre a Logística e a Mobilização, pois especifica medidas que caracterizam o poder coercitivo do Estado, a fim de preparar o País para o enfrentamento de situações de emergência nacional. É na fase da execução da Mobilização que essa distinção se evidencia, ao permitir que ocorra a intervenção do Estado nos meios de produção, de forma célere e compulsória, para complementar as carências de toda ordem da Expressão Militar do Poder Nacional, de modo a implementar e incrementar ações em favor da Defesa Nacional (idem).

Em situação de normalidade, as ações de Logística ou de preparo da Mobilização são executadas por intermédio da aplicação de recursos orçamentários, respeitando-se as leis de mercado. Nesse caso, o Estado não pode obrigar o setor

privado a atender suas encomendas, passando a ter essa competência somente após a decretação da Mobilização Nacional.

A decretação da Mobilização Nacional é prerrogativa do Presidente da República, podendo ser total ou parcial. Essa abrangência será especificada no documento legal que decretará a execução da Mobilização. Além disso, o Poder Executivo especificará o espaço geográfico do território nacional em que será realizada e as medidas necessárias a sua execução, entre elas:

- I — a convocação dos entes federados para integrar o esforço da mobilização nacional;
- II — a reorientação da produção, da comercialização, da distribuição e do consumo de bens e da utilização de serviços;
- III — a intervenção nos fatores de produção públicos e privados;
- IV — a requisição e a ocupação de bens e serviços; e
- V — a convocação de civis e militares (2016a).

Para que as ações estratégicas de Mobilização sejam convenientemente preparadas e executadas, a Lei Nr 11.631/2007 criou o Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB), que é o conjunto de órgãos que atua de forma ordenada e integrada, a fim de planejar e realizar todas as fases da mobilização e da desmobilização nacionais.

O Sistema de Mobilização Militar (SISMOMIL), por sua vez, é o subsistema setorial do SINAMOB, que atua na Expressão Militar do Poder Nacional com a finalidade de realizar todas as fases da Mobilização e da Desmobilização Militares (BRASIL, 2015a). O SISMOMIL deverá planejar o desenvolvimento de ações para capacitar o Poder Nacional a produzir os recursos e meios de toda ordem, no tempo, na quantidade e na qualidade necessárias à Mobilização Militar.

O Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), por sua vez, é o órgão do Ministério da Defesa responsável pela ligação entre a Logística no nível Estratégico e a Mobilização Nacional.

Ressalta-se ainda que a Mobilização Militar utiliza-se das mesmas fases do ciclo logístico, a fim de prever e prover a complementação das necessidades de recursos para as operações de defesa e manutenção da Soberania Nacional. Difere da Logística na forma de obtenção, uma vez que o Estado adquire a capacidade, de acordo com a legislação vigente, de obrigar as empresas públicas e privadas e entes

federados a fornecerem bens e serviços necessários à condução de operações militares (BRASIL, 2014).

5.3 CONCLUSÃO PARCIAL

Diante desses fatos, observa-se que, na Força Terrestre, a nova concepção doutrinária da Função de Combate Logística, estabelecida a partir de 2014 pelos Manuais EB 20-MF-10.102 (Doutrina Militar Terrestre) e EB 20-MC-10-204 (Logística), já faz menção a fundamental necessidade de utilização de meios logísticos civis contratados (terceirizados) em apoio às operações. Isso representou uma grande evolução face à doutrina anterior, que apenas abordava a possibilidade da Mobilização de meios em complemento à Logística em operações.

A doutrina vai além, ao afirmar que a Mobilização tem apenas um caráter complementar em relação à Logística e que os meios mobilizados não poderão ser considerados no planejamento do apoio logístico nas fases iniciais da operação. Dessa forma, realizou uma importante mudança de paradigmas em relação à Mobilização, pois reconhece que ela não possibilitará a fundamental elasticidade e flexibilidade da Logística, em especial, nas fases iniciais do conflito.

Por esse motivo, a Doutrina atual faz menção à possibilidade da existência de convênios, à contratação e à terceirização de bens e serviços logísticos para apoiar as forças em operações, desde o início das operações, antes que seja decretada a Mobilização Nacional, se é que haverá o tempo e a vontade política para sua decretação pelo Presidente da República.

Por outro lado, tão importante quanto existir a possibilidade de empregar meios logísticos contratados e/ou terceirizados em apoio às operações, é fundamental que a doutrina estabeleça o “como fazer”, ou seja, as considerações, as características, as condicionantes, os riscos, os tipos e as formas de apoio nas quais o planejamento logístico pode ou deve considerar o uso de empresas civis em apoio às operações.

Nesse aspecto, ressalta-se que, até o momento, não existe nenhum documento no arcabouço doutrinário brasileiro que trate especificamente desse tema, ou seja, que estipule a doutrina para o planejamento, a execução e o controle do emprego de meios civis contratados e/ou terceirizados em apoio às operações.

Não é realista supor que esses meios civis poderão ser pronta e imediatamente utilizados pelas tropas em operações, pois as condicionantes do emprego militar são bastante distintas da lógica empresarial. Por esse motivo, devem ser desenvolvidas

interfaces e adaptações nos equipamentos, treinar pessoal e, acima de tudo, estabelecer previamente os sistemas de informações, processos e procedimentos para seu emprego, pois o que não se treina na paz certamente não irá funcionar em tempos de conflito, crise ou guerra.

Nesse contexto, é fundamental que sejam realizadas as contratações, os planejamentos, os exercícios e as experimentações doutrinárias relativas ao emprego de empresas civis contratadas em apoio às operações. Apenas com isso a doutrina poderá ser validada e transformada em real fator de multiplicação do poder de combate, aumentando a flexibilidade e a elasticidade da estrutura logística da Força Terrestre e assegurando a obtenção de marcantes vantagens estratégicas desde o início das operações.

6 O EMPREGO DE EMPRESAS CIVIS PARA APOIAR AS OPERAÇÕES EM EXÉRCITOS DE OUTROS PAÍSES

A Logística Militar tem seu foco em garantir o sucesso das operações. A Logística Empresarial, por sua vez, tem sua visão voltada para o lucro e para a redução dos custos operacionais. Entretanto, apesar dessa diferença básica de objetivos, muitos dos princípios e conceitos logísticos utilizados pelas empresas civis podem ser empregados no meio militar, particularmente no que se refere à agilidade, à flexibilidade, à precisão e à elasticidade que essas empresas possuem no atendimento das necessidades dos seus clientes.

Com o desenvolvimento do mercado de serviços no País, diversas empresas nacionais já atingiram a capacidade (volume, disponibilidade, confiabilidade, flexibilidade e qualidade do serviço prestado) para apoiar as operações militares, tanto em tempos de paz quanto em situações de conflito ou guerra.

O presente capítulo pretende apresentar os principais conceitos sobre a Terceirização, bem como fazer uma sucinta explanação a respeito da forma como os exércitos da Argentina, Espanha e Estados Unidos da América empregam as empresas civis prestadoras de serviço para apoiar suas operações militares.

6.1 TERCEIRIZAÇÃO

Existem diversos conceitos para a terceirização. Na França, por exemplo, dá-se o nome de terceirização (*"sous-traitance"*) apenas à situação em que há uma empresa subcontratada trabalhando dentro da empresa principal. Se o trabalho for realizado fora da contratante, passa-se a chamar o processo de externalização (*"externalizacion"*). Entretanto, no Brasil, normalmente, essa diferenciação não é feita para distinguir dois processos diferentes, mas apenas para marcar duas formas distintas de terceirização (MARCELINO, 2007).

Dessa forma, será adotado neste trabalho o conceito abrangente proposto por Marcelino (2007): Terceirização é todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta, ou seja, é a relação onde o trabalho é realizado para uma empresa, mas contratado de maneira imediata por outra.

O fato de a terceirização se dar em uma empresa privada, em uma empresa ou organização estatal ou em uma fundação pública de direito privado não altera o cerne dessa definição, porque, se não há um retorno imediato em lucros, como, a priori, parece ser o caso de organizações ou empresas públicas, há uma economia geral de gastos a com força de trabalho por parte do Estado. Por exemplo: quando

um hospital público deixa de empregar servidores concursados e contrata uma empresa para a prestação de serviços de vigilância ou limpeza, o que ocorre, na prática, é uma economia com os custos da força de trabalho através da terceirização.

Quando uma empresa ou organização terceiriza parte de suas operações, o que ela está realmente fazendo é transferindo para outra os riscos e parte dos custos com a contratação da força de trabalho, com equipamentos e com outros serviços. Isso porque o contrato deixa de ser trabalhista (empresa x trabalhador) e passa a ser comercial ou civil (empresa x empresa).

Até 2017, conforme prescrevia a Lei Nr 6.019/74, a legislação vigente no Brasil considerava que apenas poderiam ser terceirizadas atividades não essenciais de uma empresa ou organização, as chamadas “atividades-meio”, e não as chamadas “atividades-fim”. A Reforma Trabalhista aprovada pela Lei Nr 13.467, de 31 Mar 2017, trouxe um conceito muito mais abrangente sobre a terceirização, ao assim conceituá-la em seu artigo 4º-A: “Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução” (BRASIL, 2017, grifo nosso).

Ainda de acordo com Marcelino (2017), é comum encontrar-se nos textos brasileiros a palavra terceirização como sinônimo do termo em inglês “*outsourcing*”. Entretanto, segundo Oliveira (apud Marcelino, 2017), essa palavra significa a prestação de serviços por terceiros a alguma entidade cuja atividade principal não é aquela. Por isso, de acordo com esse autor, a terceirização de atividades centrais, tal como acontece em várias empresas brasileiras, não poderiam ser chamadas de “*outsourcing*”.

Existem também diversos neologismos para qualificar outros processos de terceirização, tais como:

- **Dumbsourcing**: terceirização de serviços que não são a atividade-fim da empresa (limpeza, vigilância, jardinagem etc).

- **Multisourcing**: todo um departamento de uma empresa é terceirizado, para várias subcontratadas.

- **Co-sourcing**: uma forma de parceria na qual a terceirização abrange não apenas a prestação de serviços específicos, mas vai desde a definição de projetos,

consultoria e desenvolvimento de sistemas até a definição de estratégias para o uso da tecnologia da informação.

- **Smartsourcing:** terceirização praticada através da formação de alianças, visando à atuação no mercado com os melhores produtos, aplicada em atividades importantes de negócio.

- **Global sourcing:** significa o fornecimento global, diretamente relacionado com a internacionalização dos mercados. O mercado fornecedor da empresa passa a ser, virtualmente, todas as empresas do mundo.

De acordo com a Fundação Getúlio Vargas (2008), existe uma série de vantagens na terceirização. As principais são as seguintes: especialização dos serviços; competitividade; busca da qualidade; controles adequados; aprimoramento do sistema de custeio; diminuição do desperdício; agilidade das decisões; menor custo e maior lucratividade.

Por outro lado, os principais fatores restritivos à terceirização estão ligados ao desconhecimento da alta administração das empresas ou organizações nesse tipo de contratação; ao conservadorismo; à dificuldade de se encontrar a parceria ideal; à falta de parâmetros de custos internos; ao risco de coordenação dos contratos; ao custo de demissões; aos conflitos com os sindicatos e ao desconhecimento da legislação trabalhista.

Levy (2005), por sua vez, identifica três vantagens históricas da terceirização, mas que, na realidade, podem existir em diferentes níveis em cada situação e, em muitos casos, são verdadeiros “mitos” a respeito da terceirização:

a) Redução de custo: para o autor, não é verdade que a terceirização produz automaticamente a redução de custos. Em muitos casos, pode ser interessante terceirizar um serviço com custo superior, caso se pretenda elevar seu nível de qualidade para um patamar compatível ou superior ao do mercado. Por isso, é necessário analisar a terceirização sob todos os ângulos, não se limitando exclusivamente ao seu custo direto.

b) Melhoria da qualidade: outro “mito” apontado pelo autor é que não seria possível igualar a excelência dos serviços terceirizados. Em tese, qualquer empresa pode elevar ilimitadamente a qualidade do seu próprio serviço elevando ilimitadamente o investimento nele. Entretanto, a realidade é que as empresas prestadoras de serviços têm grande poder de investimento e competência no seu

setor de atuação e, ao mesmo tempo, flexibilidade para acomodar customizações. Portanto, para o autor, a regra é: para custos iguais, o serviço terceirizado tende a ter melhor qualidade.

c) Foco no negócio: o autor aponta ainda outro “mito”, segundo o qual não se deve terceirizar o “core business”, ou seja, a atividade principal ou o “núcleo do negócio” da empresa. Para ele, isso não é verdade, pois, por exemplo, existem atualmente muitas fábricas que não fabricam uma única peça, muitas lojas que não possuem um único item em estoques e, no limite da terceirização, no sistema de franquias, terceiriza-se o próprio negócio (LEVY, 2005).

Para muitos especialistas, a terceirização se consolidou como uma estratégia de minimização de custos e definiu importantes ajustes no padrão de emprego formal, e isso não apenas no setor privado. Para Pochmann (2007) e Krein (2007), apud MARCELINO (2007), a Lei Complementar Nr 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), contribuiu enormemente para a expansão da terceirização no serviço público, ao estabelecer limites para as despesas com pessoal e impedir aumentos de gastos sem que seja apontada a origem dos novos recursos, com comprovação de que a despesa criada terá seus efeitos compensados por aumento permanente de receita.

Dessa forma, a LRF trouxe duas consequências para a contratação pelo setor público. Em primeiro lugar, inibiu a realização de concursos públicos, pois o funcionário contratado torna-se uma despesa permanente, tornando a terceirização uma necessidade. Em segundo lugar, estimulou diretamente a terceirização, pois a contratação de outra empresa não é considerada legalmente como uma despesa de pessoal, mas uma despesa de serviços (Krein, 2007, apud Marcelino, 2007).

Ainda para Krein (2007, apud Marcelino, 2007), o crescimento da terceirização no setor público também está ligado a três fatores primordiais: é uma forma de driblar a Lei de Responsabilidade Fiscal para manter os serviços públicos; a existência de uma mentalidade onde se acredita que o setor privado é mais eficiente e, portanto, deve ser imitado, ignorando-se a especificidade do setor público; e o uso político da força de trabalho terceirizada, no sentido de aproveitar-se de contratações e demissões visando benefícios político-eleitorais.

Outro conceito importante que será rapidamente abordado neste trabalho é a quarteirização, também conhecida como quartização, terceirização delegada ou

terceirização em cascata, que consiste na delegação da gestão administrativa das relações com os demais prestadores de serviços (terceiros, parceiros, fornecedores, etc) num determinado projeto ou de uma carteira de projetos a uma terceira empresa especializada (CALDEIRA, 2018).

6.2 O EMPREGO DE FORNECEDORES LOGÍSTICOS CIVIS NO EXÉRCITO DA ARGENTINA

Em entrevista realizada pelo autor com o Maj Luzuriaga, Oficial Instrutor do Exército Argentino na ECEME no ano de 2018, ficou evidente que aquele País possui doutrina de emprego do sistema logístico bastante similar à brasileira.

No campo da integração e da complementariedade entre a Logística e a Mobilização Nacional, a doutrina Argentina também considera fundamentais que as Forças Armadas do País empreguem os meios mobilizados para complementar o apoio logístico às operações. Entretanto, de igual forma, não estabelece a doutrina ou as premissas específicas para o emprego de fornecedores civis contratados (terceirização) desde os tempos de paz.

O Manual Conjunto PC 14-02 considera que, entre os aspectos a serem observados pelo Sistema Logístico Militar, as aquisições devem ser canalizadas para fontes de produção nacionais e privadas, como meio de “promover o desenvolvimento nacional e a maior participação de civis no trabalho das Forças Armadas” (REPÚBLICA ARGENTINA, 2012, p.14, tradução do autor). Essa premissa é bastante similar ao que prescreve a doutrina brasileira, que também reconhece a importância da BID e dos fornecedores nacionais civis para a Defesa e o desenvolvimento do País.

De acordo com Calderón (2015), o Exército Argentino já está adotando a terceirização de bens e serviços de caráter administrativo, tais como: provisão e transporte de alimentos, construção de infraestrutura, controle de inventários, manejo de substâncias perigosas, entre outros. Ainda segundo o autor, esse tipo de contratação está aumentando de intensidade e complementa o apoio logístico das tropas em operações militares.

Afirma ainda que o crescimento da terceirização das atividades tradicionalmente próprias do exército regular é uma tendência também naquele País e que, para empregar essa alternativa como parte dos planos estratégico militares, é necessária disponibilidade financeira e vontade política por parte do governo e da própria Nação. Considera ainda que a terceirização dos serviços de apoio logístico,

particularmente nas Funções Suprimento e Transporte da Zona do Interior traria como principal vantagem a maior disponibilidade de pessoal e meios próprios, permitindo mais agilidade e eficiência na execução do apoio logístico às tropas empenhadas no TO (idem).

O autor discorre também sobre as principais desvantagens observadas durante o emprego de empresas civis pelo exército norte-americano em apoio logístico às operações no Iraque e no Afeganistão. Sobre o assunto, Calderón (2015) destaca os seguintes aspectos negativos da terceirização em operações de combate:

a) Falta de legislação específica quanto ao procedimento para julgar os delitos dos trabalhadores civis contratados;

b) Diversidade e complexidade dos aspectos legais que se apresentam na contratação e quanto ao status previsto no Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) para os empregados dessas empresas, que podem ser considerados “combatentes” ou “não combatentes” de acordo com a atividade ou o local onde sejam empregados.

c) Vulnerabilidade causada pela posse, difusão ou tratamento de informações reservadas ou secretas por parte dos agentes privados.

d) Dificuldade de coordenação entre os militares e as empresas ou seus funcionários quanto aos objetivos planejados, o que gerou, em muitos casos, incertezas quanto ao cumprimento da missão.

e) As motivações dos militares profissionais e dos empregados civis são muito distintas, o que pode causar sérios problemas no cumprimento das missões, particularmente em situações de alto risco ou estresse.

f) Falta de previsão legal e de regulamentação mais específica para os processos de contratação pública de bens e serviços com tais características, o que pode gerar insegurança jurídica para os contratos.

Conforme pode ser verificado nessa breve descrição, já existem alguns trabalhos acadêmicos no Exército Argentino que tratam do tema da terceirização ou contratação de empresas civis em apoio às operações militares. Entretanto, da mesma forma que no Brasil, não existe um arcabouço doutrinário que trate especificamente do tema.

6.3 O EMPREGO DE FORNECEDORES LOGÍSTICOS CIVIS NA OTAN E NO EXÉRCITO DA ESPANHA

A Espanha é um país completamente inserido no sistema de Segurança e Defesa conjunto do continente europeu, de acordo com as diretrizes e características da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). **Por esse motivo, tanto sua doutrina operacional quanto sua doutrina logística são basicamente multinacionais, sendo que cada País do continente deve contribuir com tropas e capacidades operacionais, logísticas e de apoio previamente acordadas.**

O Manual AJP-4 (A): Allied Joint Logistic Doctrine (OTAN, 2012), especialmente o seu capítulo 3, estabelece os principais conceitos doutrinários e diretrizes para o planejamento, a coordenação, o controle e a condução do apoio logístico às operações multinacionais da OTAN. O citado manual prevê de maneira muito abrangente o uso de empresas civis contratadas como forma de proporcionar apoio logístico às tropas em operações. Entre os principais conceitos e definições previstos no citado manual, destacam-se os seguintes:

a) A definição de Logística para a OTAN abrange as áreas funcionais de Suprimento e Serviços, Manutenção, Infraestrutura, Movimento e Transportes, Saúde, Contratação e Finanças (p.1-2).

b) Cada Nação deve deslocar-se para a região da operação com todos os meios necessários para sustentar suas próprias forças, ou providenciar os meios junto a outras Nações, ou através de contratos ou outros tipos de acordos que devem ser preparados já durante a fase de planejamento (p. 1-6).

c) **Serviços de Apoio Logístico Fornecidos por Terceiros** (Third Party Logistics Support Services – TPLSS): é a provisão pré-planejada de serviços logísticos selecionados por meio de uma empresa contratada. De acordo com o referido manual, o emprego do TPLSS deve ser avaliado (relação custo x benefício e partilha de custos), mas, caso seja empregado, pode liberar recursos logísticos escassos para tarefas de maior prioridade, superar deficiências logísticas conhecidas e fornecer sustentabilidade em longo prazo (p. 1-16).

d) Um dos objetivos gerais estabelecidos para o planejamento do apoio logístico é: determinar a disponibilidade e os requisitos para o apoio logístico da Nação anfitriã ou para a contratação local (p. 1-19).

e) A OTAN considera que irá buscar os meios para satisfazer as necessidades de apoio no nível Área de Operações Conjunta (“Joint Operations Area” – JOA) das

seguintes fontes: meios próprios da OTAN, meios logísticos das Nações participantes e empresas contratadas, seja “ad hoc” ou contratos pré-planejados (p. 2-10).

f) No âmbito da OTAN, o planejamento das contratações e das finanças é de responsabilidade da 8ª Seção do Estado-Maior Conjunto (“G-8”) e/ou do Controlador Financeiro de Teatro (“Theatre Financial Controller” - TFC). Os contratos, incluindo os pré-planejados (“TPLSS”) precisam ser considerados desde o início do processo de planejamento, assim como os recursos financeiros adequados e oportunos para os contratos (p. 2-11).

g) A doutrina afirma também que a contratação de empresas civis tornou-se cada vez mais importante para o apoio às operações da OTAN, particularmente nas operações de resposta a crises não abrangidas pelo Artigo 5º do Tratado (p. 3-8).

h) A organização do Destacamento ou o Oficial de Contratação Aliado do Teatro (“Detachment/Theatre Allied Contracting Office” - TACO) deve permanecer flexível, pois dependerá de cada situação específica. Além disso, é importante que as políticas e procedimentos de contratação sejam padronizados e aplicados consistentemente em cada nível (p. 3-9).

No Exército de Terra espanhol (ET), a terceirização iniciou-se pelos serviços prestados no território nacional (alimentação, manutenção dos quartéis, etc), mas logo se expandiram para os Teatros de Operação (TO), ainda no ano de 2000, com a contratação de serviços de alimentação para as forças desdobradas na região dos Balcãs (ESPANHA, 2012).

No início de 2004, foram terceirizados totalmente os serviços referentes à alimentação (suprimento de víveres, cocção e distribuição de alimentos e limpeza), além da cantina/artigos reembolsáveis nos TO. Posteriormente, outros serviços, como a limpeza e saneamento das bases e destacamentos e a manutenção de contêineres (isotérmicos, câmaras frias, etc) também foram terceirizados. O objetivo atual da terceirização é a elaboração de um contrato único, com uma ampla variedade de serviços potencialmente terceirizáveis e aplicável a qualquer operação presente ou futura (idem, grifo nosso).

Alinhado à doutrina da OTAN, o manual do Exército Espanhol PD 3 – 005 (Apoyo Logístico) considera as seguintes opções para o apoio às operações multinacionais: Nação Líder (“LN”), Nação especializada (“RSN”), Unidades logísticas

multinacionais integradas (“MILU”) ou os serviços de apoio logístico fornecidos por terceiros (“TPLSS”).

O Anexo 3 do referido manual trata especificamente da terceirização no âmbito das Forças Armadas (FA) espanholas e do ET. Entre os principais os conceitos, características e diretrizes doutrinárias, podem ser destacados os seguintes:

a) O manual define terceirização como a obtenção de bens e serviços que, de acordo com sua natureza, poderiam ser produzidos ou fornecidos pelas Forças Armadas com recursos humanos e materiais próprios e que, no entanto, por razões de economia, eficiência, perda de capacidade, oportunidade ou adequação operacional, são contratados com entidades públicas ou privadas.

b) O manual explicita que essa relação contratual entre as FA e o contratado deve ser durável e ampla em seu conteúdo (p. Anexo 3-1).

c) As principais razões para o emprego da terceirização nas Forças Armadas espanholas são classificadas em:

- **Humana:** os recursos humanos militares são críticos, caros e de difícil treinamento. Por isso devem ser empregados em tarefas fundamentais e não serem desviados para aquelas que podem ser realizadas por outros meios.

- **Econômica:** os escassos recursos destinados à Defesa devem ser judiciosamente empregados, buscando-se controlar as despesas, reduzir os custos e aumentar a eficiência dos investimentos.

- **Tecnológica:** a velocidade com que a tecnologia muda, aliada à sua crescente complexidade e custos impossibilita que as Forças Armadas mantenham o ritmo e o nível de conhecimento necessário.

- **Operacional:** o aumento no número de missões e a demanda crescente sobre as tropas impossibilita que estas disponham de capacidades ociosas para realizar tarefas que não sejam fundamentais.

- **Psicossocial:** há uma tendência atual para reduzir o tamanho do setor público em favor da atividade privada.

- **Industrial:** atualmente, os países modernos desfrutam de grande capacidade industrial e as FA têm maior possibilidade de contratar empresas com alta capacidade tecnológica e alto grau de compromisso com a Defesa Nacional (p. Anexo 3-2).

d) O manual define que a conveniência ou não de terceirizar uma atividade ou serviço ou mesmo a produção de algum bem deverá ser avaliada de acordo aos seguintes critérios:

- Que seja coerente com o cenário plurianual de sua execução, tanto nos aspectos relacionados ao seu financiamento quanto naqueles relacionados aos recursos humanos e materiais envolvidos no seu desenvolvimento.
- Que seu impacto global na organização do ET ofereça maiores vantagens do que desvantagens, analisando-se as capacidades que deixará de possuir.
- Que as condições de execução da atividade terceirizada sejam suficientemente flexíveis para serem modificadas, se necessário, ou mesmo suspensas, sem produzir sérios danos organizacionais ou econômicos para o ET.
- Que o conhecimento essencial sobre processos críticos terceirizados seja mantido, não apenas para o controle e supervisão do serviço, mas para tornar viável que a qualquer momento, dentro de um período de tempo razoável e com um esforço razoável, o ET possa reverter a situação, recuperando pelo menos parcialmente a capacidade de fornecer a atividade com seus próprios meios.
- Que os poderes de controle que o ET mantém sobre a atividade terceirizada sejam suficientes para assegurar sua execução correta, a segurança das informações e dos meios e a saúde do pessoal (p. Anexo 3 – 2).

e) O manual define as atividades que não podem ser terceirizadas em operações, pois se constituem no núcleo básico da estrutura das Forças Armadas e demandam o emprego de meios, capacidades e conhecimentos exclusivamente militares. Dentre elas, destacam-se:

- Atividades especificamente de combate, segurança das bases e destacamentos, paióis, depósitos de armamento e de materiais sensíveis, instalações de Comando e Controle, Centros de Comunicações e de Guerra Eletrônica.
- Gestão de documentação e informação classificada.
- Suprimento de material cartográfico, de Suprimento Classe V (Munições e explosivos), Classe VIII (Saúde) e IX (peças e conjuntos de reparação).
- Escolta técnica dos meios de transporte.
- Determinadas tarefas de manutenção de 1º e 2º escalão dos materiais desdobrados no TO.

- Perícias e avaliações técnico-sanitárias, apoio de Saúde e informes médicos e psicológicos.
- Elaboração de projetos e controle das obras (p. Anexo 3-3).

f) Por outro lado, de acordo com a doutrina logística espanhola, existe uma série de atividades que, preferencialmente, não deveriam ser terceirizadas em operações, mas que, devido a circunstâncias especiais, podem ser realizadas por empresas contratadas, mesmo sabendo-se que pressupõem a perda de capacidades e conhecimentos não fundamentais, cuja recuperação para execução pelo próprio ET demandaria um longo tempo e elevados investimentos em instalações, material e formação de pessoal. Esse é o caso, por exemplo, das atividades de Suprimento Classe III (combustíveis), Transporte de pessoal e de material, Manutenção de 3º escalão e Construção (p. Anexo 3-3 e 3-4).

g) Durante o planejamento de uma operação, deve ser realizada uma profunda análise sobre as vantagens e desvantagens de terceirizar determinada atividade ou serviço, tendo-se em conta os seguintes aspectos:

- A força desdobrada não deve perder capacidades que possam ser necessárias em algum momento da operação.
- É fundamental determinar antecipadamente as relações entre a força desdobrada e as empresas civis, assim como o grau de centralização dessas relações.
- Os sistemas de gestão da empresa contratada devem ser compatíveis com os militares, de maneira que a transição em um ou em outro sentido seja o mais fluida possível.
- Devem ser estabelecidos planos de contingência para a possibilidade que, por qualquer motivo, um serviço terceirizado deixe de ser fornecido pela empresa contratada (Anexo 3-4, grifos nossos).

h) Durante a operação, os órgãos logísticos e de administração financeira dos Quartéis Gerais (QG) auxiliarão e assessorarão ao Comandante da força desdobrada quanto à contratação de serviços que tenha sido decidido terceirizar. Para isso, elaborarão os contratos dentro do próprio TO, assim como acompanharão e supervisionarão tecnicamente o cumprimento desses contratos, sempre que este trabalho não esteja centralizado na Zona do Interior ou no Território Nacional (idem).

i) O controle das próprias atividades terceirizadas deverá ser realizado pelas células dos QG (Operações, Logística, etc) às quais o cumprimento dos contratos sejam afetas (idem).

Diante dos aspectos brevemente apresentados, observa-se que as doutrinas logísticas da OTAN e do Exército Espanhol estabelecem uma série de condicionantes e conceitos para a terceirização de serviços logísticos, desde a fase do planejamento das operações. Além disso, esclarecem os casos em que deve haver a preferência do emprego da terceirização em lugar dos meios logísticos propriamente militares e, ao contrário, os casos onde ela não poderá ocorrer.

6.4 O EMPREGO DE FORNECEDORES LOGÍSTICOS CIVIS NO EXÉRCITO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

As Forças Armadas norte-americanas, já desde a década de 1980, fazem largo emprego de empresas contratadas e de mão de obra civil em apoio às operações militares de guerra e de não guerra, em diferentes áreas operacionais ao redor de todo o mundo. De fato, ainda em 1985, o Exército dos Estados Unidos da América adotou o Programa de Expansão da Logística Civil do Exército (Army's Logistics Civil Augmentation Program - LOGCAP), cujo objetivo é “o pré-planejamento para a utilização de contratadas civis na execução de tarefas selecionadas em tempo de guerra visando à expansão das tropas do Exército” (NICHOLS, 1997, p. 35).

Com essa grande experiência na terceirização do apoio logístico às Forças Armadas, ao longo dos anos foi sendo desenvolvida uma robusta doutrina de terceirização, com a edição de manuals doutrinários específicos para o tema.

Esse é o caso do Manual Conjunto ATP 4-10 (MCRP 4-11H, NTTP 4-09.1, AF 10-409-O) – Táticas, Técnicas e Procedimentos Multi-Serviços para o Apoio Operacional Contratado (“Multi-Service Tactics, Technics and Procedures for Operational Contract Support”), que é específico para apresentar as diretrizes doutrinárias e de políticas necessárias para aproveitar adequadamente todo o espectro de recursos do apoio operacional contratado (“Operational Contract Support” – OCS) para o Exército, Força Aérea e Corpo de Fuzileiros Navais dos Estados Unidos da América, bem como às Forças Navais que operam em terra quando essas forças estão sendo apoiadas por unidades do Exército, Força Aérea ou Corpo de Fuzileiros Navais, em todas as fases da operação (EUA, 2016).

Para a doutrina norte-americana, OCS é o processo de planejamento e obtenção de suprimentos, serviços e construção de infraestrutura a partir de empresas comerciais em apoio a operações conjuntas e possui três funções complementares: contratação do apoio logístico (terceirização), integração do apoio contratado e gerenciamento de contratos. Considera que o OCS é um multiplicador de forças críticas em todas as fases e tipos de operações (idem).

A doutrina considera ainda que o OCS deve estar intimamente integrado em todas as principais ações de planejamento do apoio e requer o envolvimento direto e contínuo de todas as atividades de apoio, tanto dentro como fora da Área/Teatro de Operações. Apresenta as seguintes diretrizes para o planejamento, integração e gerenciamento do OCS:

a) A responsabilidade geral pelo cumprimento da missão continua sendo do comandante responsável pelo apoio que está sendo contratado (prestado por meios comerciais) e não da atividade de contratação.

b) Autoridade de comando não é o mesmo que autoridade contratante e não inclui a autoridade para fazer contratos em nome do governo dos Estados Unidos da América (EUA).

c) Os contratados são obrigados apenas a desempenhar funções especificadas nos termos e condições de seu contrato e não tem a mesma flexibilidade de emprego que o pessoal militar, que pode cumprir “qualquer missão”.

d) O OCS é uma tarefa multifuncional, que combina várias disciplinas para obter o melhor apoio terceirizado efetivo às operações. O Comandante e toda sua equipe devem compreender os processos e autoridades de contratação, não apenas de atividades logísticas, mas também de outros apoios significativos não relacionados à Logística, tais como lingüística, Comunicações, assessoramento e segurança. Por esse motivo, o OCS nunca deve ser considerado apenas uma atividade Logística (idem, p. 1-7 e 1-8).

O citado manual norte-americano acrescenta que a utilização de serviços terceirizados em apoio às operações militares tem sido repleta de violações éticas.

Por esse motivo, estabelece que os comandantes e os funcionários responsáveis pelas contratações são responsáveis coletivamente por garantir que existam diretrizes de comando e treinamento adequados, abordando a integridade, o conflito de interesses e a Ética das aquisições, a fim de mitigar a fraude, o desperdício e o mau uso dos recursos públicos. Os princípios Éticos gerais a serem observados na

terceirização/contratação de empresas civis são aplicáveis a todos os militares e funcionários civis do governo e serão brevemente descritos a seguir:

- O serviço público exige que todos os funcionários civis e militares sejam leais à Constituição, às leis e aos princípios éticos acima do ganho privado.
- Os funcionários não devem possuir interesses financeiros que entrem em conflito com o desempenho consciente dos seus deveres.
- Os funcionários não devem se envolver em transações financeiras usando informações governamentais não públicas ou permitir o uso indevido de tais informações para promover qualquer interesse particular.
- Um funcionário não deve solicitar ou aceitar qualquer presente ou outro item de valor monetário de qualquer entidade ou pessoa que busque ação oficial, nem fazer negócios ou conduzir atividades reguladas pela agência onde trabalha ou cujos interesses possam ser substancialmente afetados pela ação ou omissão relativos ao seu trabalho.
- Os funcionários não devem usar cargos ou bens públicos para ganhos privados.
- Os funcionários devem proteger e conservar os bens e propriedades públicas e não devem usá-las para atividades que não sejam autorizadas.
- Os funcionários devem denunciar o desperdício, a fraude, o abuso e a corrupção às autoridades competentes.
- Os funcionários devem satisfazer de boa fé suas obrigações como cidadãos, incluindo todas as obrigações financeiras, especialmente aquelas que são impostas por lei, tais como os impostos federais, estaduais ou municipais.
- Os funcionários devem esforçar-se para evitar quaisquer ações que criem a aparência de que estão violando a lei ou os padrões éticos estabelecidos (idem, p. 1-8 e 1-9).

O mesmo manual estabelece também que, durante a análise da missão, as restrições, constrangimentos, fatos e suposições relacionadas ao OCS devem ser identificados com base nas informações coletadas no recebimento da missão. As capacidades do OCS devem ser incluídas, conforme aplicável, no processo de desenvolvimento, análise e aprovação das Linhas de Ação ("Course of Accion" - COA). A contratação do apoio deve ser coordenada, a fim de garantir a análise da viabilidade do emprego do apoio contratado para as tarefas identificadas e especificadas (idem, p. 2-2).

Outro aspecto importante abordado pela doutrina são as restrições regulatórias para a terceirização. Embora a maioria das funções de apoio possa ser legalmente terceirizada, existem restrições para algumas delas, entre as quais se destacam as funções inerentemente governamentais que não podem ser contratadas normalmente se enquadram em duas categorias: exercício da autoridade governamental soberana ou o estabelecimento de procedimentos (por exemplo, direção de operações de combate ou supervisão de pessoal militar ou civil do Departamento de Defesa) e os processos relacionados à supervisão de transações financeiras ou direitos governamentais (por exemplo, adjudicação de contratos) (idem, p. 2-3).

Os comandantes locais devem estabelecer restrições às ações dos OCS, tendo como base as condições operacionais específicas, como, por exemplo, a localização ou os tipos de serviços que podem ser prestados, questões sanitárias ou de segurança dos funcionários, assuntos ou aspectos de inteligência, entre outros (idem).

Se, em conflitos passados, a gestão de contratados era muitas vezes considerada apenas após sua implantação e depois de surgirem problemas de gerenciamento de contratados, atualmente, a política do “Departamento de Defesa” (DOD) dos Estados Unidos da América é “incluir formalmente o OCS no processo de planejamento operacional, e uma das principais considerações de planejamento é a integração do pessoal e do equipamento do contratado nas operações militares” (idem, p. 5-1, tradução do autor).

Considera ainda que a chave para o gerenciamento adequado dos contratados é vincular essa gestão diretamente ao desenvolvimento dos requisitos e à supervisão de desempenho, à integração do pessoal contratado e de seu equipamento nas operações militares no nível tático, incluindo detalhes sobre o status legal do pessoal contratado, a disciplina, a preparação para o desdobramento, o gerenciamento e a segurança do pessoal no TO.

Apesar de as empresas civis poderem prestar o apoio logístico com custo e efetividade adequados, existem vários aspectos negativos que devem ser considerados nessa contratação, comparando-se com o emprego de meios próprios. A tabela abaixo apresenta, na visão do manual Conjunto ATP 4-10, os riscos e desafios mais comuns a serem considerados na gestão da terceirização.

TABELA 3 – Riscos e desafios da gestão da terceirização do apoio logístico

RISCOS	DESAFIOS
- Risco de não cumprimento da missão por falta de desempenho do contratado devido a questões de proteção e segurança. - Maior necessidade de tropas para proteger o pessoal civil contratado. - Maior risco de segurança para a força ao utilizar pessoal contratado de outra Nação ("Third Country National") e, especialmente da Nação local ("Local Nation") para serviços dentro das bases operacionais.	- Falta de conhecimento dos envolvidos sobre como integrar o pessoal contratado em operações militares. - Autoridade legal limitada do Comandante sobre o pessoal civil contratado. - Restrições ao fornecimento de armas aos contratados e ao uso de empresas de segurança privada para proteger as forças, instalações e suprimentos. - Diferentes procedimentos e sistemas automatizados utilizados para estabelecer e manter a prestação de contas da equipe do contratado. - Imposição de políticas e procedimentos de gerenciamento de contratados através dos vários níveis de subcontratados. - Conexão entre o processo de contratação e de gestão do contrato.

FONTE: EUA, 2016, p. 5-3

Finalizando-se a breve descrição do supracitado manual, destaca-se ainda a existência de dois apêndices que trazem listas de verificação ("check list"), que trazem uma série de questões a serem observadas durante o planejamento, a execução e o desenvolvimento de requisitos da contratação de empresas terceirizadas em apoio às operações:

- **Apêndice E:** lista de verificação de planejamento e execução de contratos em nível tático, destinada a servir de "guia básico" para a preparação, planejamento e difusão dos planos de apoio operacional contratado (OCS), bem como para a supervisão dos requisitos do contrato.

- **Apêndice F:** lista de verificação de desenvolvimento de requisitos do contrato de apoio, incluindo a homologação do desempenho do trabalho ("Performance Work Statement" - PWS), a estimativa governamental independente ("Independent Government Stimete" - IGE), o Plano de fiscalização da garantia de qualidade ("Quality Assurance Surveillance Plan" - QASP) e a nomeação do Representante do Oficial Contratante ("Contracting Officer's Representative" - COR).

Seguindo as diretrizes do Manual Conjunto ATP 4-10, o Exército Norte-americano publicou, também em 2016, o Manual Técnico ATP 4-10.1: Programa de apoio ao aumento da Logística civil para as Operações Terrestres Unificadas (Logistics Civil Augmentation Program Support to Unified Land Operations – LOGCAP), como complemento e detalhamento para os Comandantes da Força

Terrestre para o planejamento e integração do LOGCAP do nível operacional ao nível tático (EUA, 2016a).

O LOGCAP é um programa regulatório do Comando do Exército norte-americano (“Department of the Army” – DA) que inclui apoio logístico e de construção pré-planejados, executado por meio de contratos pré-adjudicados para empresas selecionadas para o programa. A grande vantagem do programa é disponibilizar aos comandantes operacionais os recursos civis (comerciais) das empresas pré-selecionadas, tanto local quanto globalmente, que podem ser empregados para apoiar as operações em qualquer ambiente e durante qualquer fase das operações (idem).

O manual supracitado tem quatro capítulos e seis apêndices, que serão brevemente descritos a seguir:

- **Capítulo 1:** apresenta o programa LOGCAP, sua inserção no esforço geral dos contratos de apoio logístico às operações e seu apoio às funções e responsabilidades das organizações relacionadas no programa.

- **Capítulo 2:** fornece informações sobre o planejamento do LOGCAP e sobre como solicitar o apoio desse programa.

- **Capítulo 3:** detalha as responsabilidades pela execução de “ordens de serviço” do LOGCAP, para incluir solicitações e modificações de serviços existentes e para a supervisão de contratos do programa.

- **Capítulo 4:** detalha o apoio do LOGCAP para os treinamentos e exercícios, bem como os procedimentos para solicitar tal apoio.

- **Apêndice A:** tem como objetivo fornecer respostas rápidas às perguntas mais freqüentes relacionadas ao LOGCAP.

- **Apêndice B:** apresenta perguntas detalhadas (“check list”) de planejamento, relacionadas aos assuntos do capítulo 3.

- **Apêndice C:** fornece informações detalhadas para planejar e solicitar o apoio do LOGCAP para outras forças que não sejam do Exército Norte-americano.

- **Apêndice D:** fornece detalhes sobre o processo de gerenciamento de mudanças no LOGCAP.

- **Apêndice E:** fornece informações para os planejadores e os operadores do LOGCAP sobre a solução de contingências.

- **Apêndice F:** fornece informações para os planejadores e os operadores do LOGCAP para o apoio à Brigada.

Conforme se pode observar nessa breve descrição, verifica-se que as Forças Armadas Norte-americanas fazem extenso emprego de empresas civis em apoio às operações, não apenas no campo da Logística, mas também em uma série de serviços necessários às tropas, em qualquer lugar do mundo. As restrições estabelecidas pela Doutrina do País aos serviços possivelmente terceirizáveis são relativamente pequenas. Dessa forma, a contratação de empresas terceirizadas pode incluir atividades que, a priori, são consideradas como “propriamente militares”, tais como a segurança de bases e de autoridades, o treinamento de Forças Armadas ou de forças policiais de outros países, a escolta de comboios, a análise de Inteligência, entre muitas outras.

Na realidade, há alguns anos, ocorreram alguns escândalos, amplamente divulgados na imprensa mundial, que acusavam as Forças Armadas Norte-americanas de utilizar empresas militares privadas (“Private Military Companies” – PMC), que são considerados verdadeiros “exércitos mercenários” a serviço do governo dos Estados Unidos. Esse foi o caso, por exemplo, do escândalo da empresa “Blackwater”. Tal fato trouxe sérios prejuízos à imagem daquele País, o que nos leva a questionar quais devem ser os limites da terceirização em operações.

6.5 CONCLUSÃO PARCIAL

De forma bastante reduzida, este capítulo procurou demonstrar os principais conceitos a respeito da terceirização, bem como apresentar a forma como ocorre o emprego de empresas civis em apoio às operações militares nas Forças Armadas de três países do mundo: Argentina, Espanha e Estados Unidos.

Verifica-se que a terceirização é, já há muito tempo, largamente empregada por diversos ramos de atividade e tipos de empresas em todo o mundo. Apesar de haver uma série de vantagens e de desvantagens no seu emprego, é certo que, no mundo empresarial, a cada vez maior disseminação da terceirização confirma a prevalência dos aspectos positivos dessa prática, principalmente os que estão ligados à redução e/ou ao melhor controle de custos, à especialização e aos ganhos de escala na prestação dos serviços pelas empresas especialistas em cada ramo de atividade.

Mesmo no caso do serviço público, a terceirização tem sido crescentemente empregada. Entretanto, deve-se ter o cuidado de garantir que as funções primordiais e atividades de controle inerentes ao Estado Nacional permaneçam sob a execução

de funcionários civis e militares estritamente comprometidos com a Nação e a sociedade à qual servem.

Não existe norma definitiva quanto ao que terceirizar, até mesmo porque, ainda que isso faça sentido do ponto de vista econômico-financeiro, a decisão final sobre o que deve ou não ser terceirizado é uma prerrogativa da própria organização ou empresa contratante.

No caso dos três países analisados neste trabalho, verifica-se que o emprego da terceirização pelas suas Forças Armadas possui profundidade e extensão bastante distinta.

Na Argentina, país dotado de características e de Doutrina bastante similares à brasileira, o emprego de empresas civis terceirizadas em apoio às operações militares não está especificamente previsto em nenhum manual doutrinário. Naquele País, foram identificados alguns estudos e trabalhos acadêmicos que abordam o assunto da terceirização, mas, formalmente, a Doutrina considera apenas a Mobilização, que é um complemento à Logística Militar em operações.

Na OTAN e na Espanha, existe a previsão doutrinária específica para o emprego de empresas civis em apoio às operações militares. Mais do que isso, a doutrina em vigor estabelece as condições, as peculiaridades, as características e as situações em que a terceirização pode ou deve ser empregada. Iniciada nos anos 2000 com os serviços de alimentação, nos dias atuais, essas contratações são consideradas um fator fundamental para incrementar as capacidades operacionais do Exército e das Forças Armadas para o cumprimento de suas missões, tanto dentro do País quanto em TO externos.

No caso dos Estados Unidos da América, já há mais de 30 anos que empregam a terceirização como forma de aumentar a capacidade de apoio logístico às tropas em operações. Na realidade, o emprego de empresas civis aumentou consideravelmente nos conflitos recentes, não apenas no campo do apoio logístico, mas em diversas áreas de combate e de apoio ao combate. Entretanto, nos últimos anos, diversos questionamentos e constrangimentos para as Forças Armadas Norte-americanas acabaram por questionar a extensão dessa terceirização.

Não é por acaso que o manual conjunto referente ao assunto (ATP 4-10), atualmente em vigor, destaca as questões Éticas que devem ser consideradas para a utilização de empresas terceirizadas em apoio às forças militares.

Ademais, o programa LOGCAP, adotado desde 1985 pelo Exército Norte-americano, representa uma ferramenta bastante flexível e abrangente para possibilitar a terceirização em operações, ao estabelecer “pré-contratos” que podem ser imediatamente acionados em caso de necessidade, em qualquer lugar do mundo.

Após essa breve análise, identifica-se que, de maneira geral, os exércitos de Países mais avançados politicamente e desenvolvidos economicamente já fazem largo emprego de empresas civis em apoio às operações militares. Nesses países, existe a convicção que a terceirização é o caminho adequado para fornecer apoio às tropas, não apenas no campo da Logística, mas em uma série de outros serviços fundamentais para o cada vez mais complexo campo de atuação militar.

Além disso, tão importante quanto possuir a previsão doutrinária para o emprego de meios e empresas civis, existe a determinação para que essa possibilidade seja analisada já durante as fases iniciais do planejamento das operações.

Essa previsão e preparação antecipada, aliada aos contratos pré-existente, permitem o imediato emprego das empresas civis em apoio às operações com um mínimo de retardo, caracterizando a elasticidade e a flexibilidade tão necessárias à Logística Militar. Dessa forma, as Forças Armadas estarão preservando os escassos meios logísticos militares, quase sempre insuficientes, para serem empregados nos locais ou nas situações onde a terceirização não seja viável, quer seja por questões de segurança e proteção dos trabalhadores, quer seja por alto custo, demandas políticas ou mesmo legais.

Um aspecto fundamental é que a doutrina de emprego da terceirização é estabelecida desde o nível Ministério da Defesa/Departamento de Defesa (no caso dos EUA), a partir do qual essa doutrina conjunta é desdobrada para cada Força Armada em particular. Dessa forma, os delineamentos gerais do planejamento logístico em nível estratégico servirão de base para os planejamentos logísticos operacionais e táticos.

7 CONCLUSÃO

Definir uma nova doutrina, conquistar o apoio para implementá-la e, depois, realmente colocá-la em prática, com soldados treinados e tecnologia adequada, exige grande visão prospectiva (TOFFLER, 1995). As transformações cada vez mais aceleradas do mundo moderno tornam obsoletas, em curto espaço de tempo, as concepções doutrinárias vigentes e exigem desapego ao pré-estabelecido, à rotina e às soluções previamente concebidas, como uma condição essencial para a formulação de novos procedimentos que visem ampliar a eficiência operacional.

A presente pesquisa respondeu à questão de estudo e apresentou as principais incongruências observadas na doutrina e nos processos logísticos atualmente em vigor no Exército Brasileiro.

Verifica-se que os conflitos modernos, cada vez mais rápidos e imprevisíveis, exigem uma flexibilidade e elasticidade que a estrutura e a Doutrina da Logística Militar brasileira atual não dispõem, pois estão baseadas na Mobilização para atender ao grande aumento da demanda das forças empregadas quando em situação de crise, conflito armado ou guerra.

Não é racional imaginar que, em algum momento no futuro, o Exército Brasileiro irá possuir toda a estrutura e os meios logísticos necessários para apoiar suas operações, visto que os custos seriam extremamente elevados para adquiri-los e mantê-los. Questiona-se mesmo essa necessidade, em virtude dos cenários de conflito visualizados e da existência de uma série de empresas que já atuam no mercado nacional e que podem prestar serviços logísticos às Forças Armadas e à Força Terrestre.

No nível político, a Doutrina Brasileira de Defesa (PND, END e LBDN) atualmente em vigor estimula o desenvolvimento de fornecedores nacionais e a busca pela integração entre a Logística Militar e a BID. Cabe então aos níveis estratégico e operacional das Forças Armadas, particularmente o Exército, estipularem a doutrina de emprego desses meios civis em apoio às operações.

Salienta-se que a terceirização é uma realidade no mundo moderno, não apenas entre as empresas civis, mas em muitas Forças Armadas modernas. Diversos países têm feito largo emprego da terceirização para prestar apoio logístico às operações militares em qualquer lugar do mundo, como, é o caso dos Estados Unidos e da Espanha, países que foram estudados no presente trabalho.

É claro que a utilização de empresas civis como forma de prestar apoio logístico às forças militares em operações deve considerar uma série de fatores operacionais, doutrinários, legais, políticos, técnicos e financeiros, entre outros, a fim de tornar-se uma ferramenta que realmente multiplique o poder de combate da tropa empregada, aumentando a flexibilidade e a elasticidade da Logística Militar.

O setor de defesa, considerando as suas peculiaridades e a realidade nacional, também pode e deve utilizar a diversificada base industrial e de serviços de que o País é possuidor, explorando-a adequadamente para a execução do apoio logístico ao adestramento e às operações, desde os tempos de paz e também em caso de crise, conflito ou guerra.

Entretanto, para que essas parcerias e contratos funcionem a contento, é fundamental que exista uma robusta e adequada Doutrina Militar sobre o tema, que apresente as diretrizes, as características, as condições e as peculiaridades para o planejamento, a coordenação, o controle e a condução dos contratos. Essa doutrina conjunta deve ser estabelecida inicialmente pelo Ministério da Defesa, a partir da qual as Forças Singulares estabelecerão suas doutrinas peculiares.

Além disso, a Doutrina deve ser testada em exercícios e operações, de forma a validá-la, corrigi-la e aperfeiçoá-la constantemente. É fundamental que os contratos sejam preparados, desenvolvidos e estabelecidos desde os tempos de paz, de forma a serem identificados e solucionados todos os óbices à sua utilização quando em tempo de conflito. Deve ser garantido o perfeito entrosamento entre a Logística Militar e a(s) empresa(s) contratada(s), particularmente em relação aos sistemas e redes de informações, aos equipamentos, aos processos e aos procedimentos para a prestação dos serviços quando do acionamento da estrutura de guerra.

Outro ponto primordial nesse processo de transformação da Logística Militar é o estabelecimento de contratos de longo prazo, visto que os períodos de transição representam uma grande vulnerabilidade e degradação da prontidão do apoio, principalmente se for selecionado outro fornecedor que deverá desenvolver novamente todas as interfaces com a Logística Militar. O objetivo principal repousa no desenvolvimento de fornecedores e no estabelecimento de relações de parceria duradouras com os prestadores de serviços para o Exército e para as Forças Armadas brasileiras.

Ressalta-se que, conforme os objetivos propostos pelo presente trabalho, não se buscou resolver todos os problemas advindos dessa mudança de paradigmas na

Logística. Entretanto, este trabalho apresentou uma série de parâmetros que servem de base para o desenvolvimento e a validação de uma nova Doutrina de apoio logístico, que inclua e priorize a contratação, desde os tempos de paz, de empresas civis em apoio às operações, exercícios e adestramentos, de forma a preservar os sempre escassos meios logísticos militares para realizarem as tarefas fundamentais, que não podem ou não devem ser terceirizadas.

Por outro lado, visualiza-se a necessidade de aprofundamento dos estudos para identificar e esclarecer as possibilidades e os reflexos do emprego de empresas civis contratadas para a realização das demais funções logísticas: Manutenção, Transporte, Recursos Humanos (assistência ao pessoal), Saúde e Engenharia.

Espera-se, por fim, que os resultados apresentados neste trabalho possam contribuir para a transformação da Doutrina Logística brasileira, auxiliando no preparo da Força Terrestre para os desafios a serem enfrentados no atual cenário e no volátil, incerto, complexo e ambíguo mundo futuro.

ALEXANDE MAGNO FERNANDES RIBEIRO – Cel MB

8 REFERÊNCIAS

AMARANTE, José Carlos Albano do. **O alvorecer do século XXI e a tecnologia nas Forças Armadas**. Military Review, Fort Leavenworth, v. 83, nº 1, 1º quadrim 2003, p. 3-18, 2003.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Lei Nr 13.429, de 31 Mar 2017**. Altera dispositivos da Lei Nr 6-019, de 3 Jan 1974. Publicado no Diário Oficial da União de 31 Mar 2017, edição extra. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm. Acesso em 20 jul. 2018.

_____. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2016.

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 2016a.

_____. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2016b.

_____. Exército Brasileiro. **C 100-10: Logística Militar Terrestre**. 2. ed. Brasília, DF, 2003.

_____. _____. 3ª Subchefia. **Evolução Doutrinária da Logística**. Brasília, DF, 1999.

_____. _____. **EB 20 – MC – 10.204: Logística**. 3. ed. Brasília, DF, 2014.

_____. _____. **EB 70 – MC – 10.223: Operações**. 5. ed. Brasília, DF, 2017a.

_____. _____. **EB 20 – MF – 10.101: O Exército Brasileiro**. 1. ed. Brasília. 2014a.

_____. _____. **EB 20 – MF – 10.102: Doutrina Militar Terrestre**. 1. ed. Brasília. 2014b.

_____. Força Aérea Brasileira. Comando-Geral do Ar. **MCA 500-3: Comando e Controle na Guerra**. Brasília, DF, 2000.

_____. Ministério da Defesa. **Base Industrial de Defesa (BID)**. Disponível em: <<http://defesa.gov.br/industria-de-defesa/base-industrial-de-defesa>> Acesso em 19 abr. 2018.

_____. _____. **MD 41-D-01: Diretriz Setorial de Mobilização Militar**. Brasília, DF, 2015.

_____. _____. **MD 41-M-01: Doutrina de Mobilização Militar**. Brasília, DF, 2015a.

_____. _____. **MD 41-M-02:** Manual de Mobilização Militar. Brasília, DF, 2015b.

_____. _____. **MD 41-P-01:** Política de Mobilização Militar. 3. ed. Brasília, DF, 2015c.

_____. _____. **MD 42-M-02:** Doutrina de Logística Militar. 3. ed. Brasília, DF, 2016c.

CALDEIRA, Francisco Paulo. **Quarteirização: você sabe o que é?** Disponível em: <http://www.contabeis.com.br/noticias/14600/quarteirizacao-voce-sabe-o-que-e/>. Acesso em 21 jul. 2018.

CALDERÓN, Hilder Geovanni. **La tercerización de servicios logísticos de abastecimientos en las FFAA de los Estados Unidos y su eventual aplicación en operaciones del Ejército Argentino en la zona del interior.** 2015. Trabalho Final Integrador – Instituto Universitario del Ejército, Buenos Aires, 2015.

DUNNIGAN, James F. **How to make war:** a comprehensive guide to modern warfare for the post-Cold War era. 3rd ed. New York, EUA: William Morrow and Company Inc., 1993.

ESPAÑA. Ejército de Tierra. **PD 3 – 005:** Apoyo Logístico. Madrid, 2012.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). **ATP 4-10 (MCRP 4-11H, NTP 4-09.1, AFMAN 10-409-O):** Multi-service Tactics, Techniques and Procedures for Operational Contract Support . Washington, DC, 2016.

_____. Departamento of the Army. **ATP 4-10.1:** Logistic Civil Augmentation Program Support to Unified Land Operations (LOGCAP). Washington, DC, 2016a.

_____. Department of the Navy. Marine Corps. **Doctrinal Publication (MCDP) 4:** Logistics, Washington, DC, 1998.

FOXTON, P.D. **Powering War:** Modern Land Force Logistics. New York, EUA: Brassey's, 1994.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **As vantagens e os fatores restritivos da terceirização.** Disponível em < http://ead2.fgv.br/ls5/centro_rec/pag/comentarios/as_vantagens_fatores_restritivos.htm>. Acesso em 21 maio 2018.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Soldado e o Estado:** Teoria e Política das relações entre civis e militares. Tradução de José Lívio Dantas. Rio de Janeiro: BIBLIX, 1996.

LEVY, Michel. **O que esperar de uma terceirização.** *Gazeta Mercantil*, 07 mar. 2005. Disponível em: <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=181738>>. Acesso em: 21 maio 2018.

MARCELINO, Paula Regina. **Afinal, o que é Terceirização?** Em busca de ferramentas de análise e de ação política. Revista Pegada, n. 2, vol. 8, Dez 2007, p. 55-70. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/1640>> Acesso em 14 jun. 2018.

NEIVA FILHO, Ivan Ferreira. **Organização e Gestão da Logística de Material**. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2007.

NICHOLS, Camille M. **O programa de expansão da Logística Civil (LOGCAP)**. Military Review, Fort Leavenworth, Kansas, volume LXXVII, 1. quadrim. 1997, p. 34-43, 1997.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN). **AJP-4 (A): Allied Joint Logistic Doctrine**. Bruxelas, 2003.

PAGONIS, William G. **Moving mountains: lessons in leadership and logistics from the Gulf War**. Boston: Harvard Business School Press, 1992.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugênio; RAZA, Salvador Ghelfi. **Guia de estudos de estratégia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

REPÚBLICA ARGENTINA. EJÉRCITO ARGENTINO. **RFD 20-01: Régimen Funcional de Logística de Material**. Buenos Aires, 2008.

_____. _____. **ROD 19-2: Logística de Material**. Buenos Aires, 2005.

_____. MINISTÉRIO DE DEFENSA. **PC 14-02: Logística de Material para el Planeamiento de la Acción Militar Conjunta (Proyecto)**. Buenos Aires, 2012.

RIBEIRO, Alexandre Magno Fernandes. **Condicionantes tecnológicas para o apoio logístico: o emprego de Operadores Logísticos civis para aumentar a flexibilidade e a elasticidade da Logística Militar**. 2010. Dissertação (Doutorado) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2010.

SOUZA, Carlos Roberto Pinto de. **A Guerra do Golfo – Ciência & Tecnologia**. PADECEME, Escola de Comando e Estado-Maior, Rio de Janeiro, nº 5, 2. quadrim. 2003, p. 72-83, 2003.

TOFFLER, Alvin e Hedi. **Guerra e Antiguerra: sobrevivência na aurora do terceiro milênio**. Tradução de Luiz Carlos do Nascimento Silva. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1995.